

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja	2202357
Materia	Transparencia
Asunto	Servicio de Transparencia y Gobierno Abierto. E-00911-2022-000754-00. Limitación del número de preguntas escritas al Pleno y a las Comisiones Informativas por parte de los concejales. Modificación parcial del Reglamento Orgánico del Pleno. (Reapertura de la queja nº 2101528).
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1. Antecedentes.

1.1. El 19/7/2022, (...), con DNI (...), en calidad de portavoz del Grupo Municipal Popular, presentó un escrito de queja en el que detalla estos hechos y efectúa las siguientes consideraciones:

"(...) El pasado 15 de julio de 2021, el Sindic de Greuges (expediente 2101528) dictó una resolución por la que, estimando una queja del Grupo Municipal Popular, recomendaba al Ayuntamiento de Valencia que "teniendo en cuenta los principios recogidos en el Reglamento de Gobierno Abierto que resultan de aplicación a todo el ámbito de actuación municipal, se aplique la regulación de las preguntas prevista en el Reglamento Orgánico del Pleno de la forma más favorable al ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1 de la Constitución Española), con la finalidad de potenciar este procedimiento de control y transparencia y mejorar su funcionamiento práctico para evitar las disfuncionalidades detectadas".

La Alcaldía, mediante informe de 8 de septiembre de 2021, se comprometió a aceptar la recomendación y a modificar el vigente Reglamento Orgánico del Pleno en "atenció a les recomanacions de la recomanació i qualsevol altre aspecte de millora del règim jurídic aplicable al funcionament del Ple i a l'exercici dels drets dels membres d'aquest".(...)

El 20 de enero de 2022, la Alcaldía mediante RESOLUCIÓN Z-16 aprobó el PROYECTO de Modificación parcial del Reglamento Orgánico del Pleno dando traslado a los Grupos Municipales para la formulación de enmiendas.

El Proyecto de modificación establece entre otros, los siguientes cambios:

- Se limita a cinco el número de preguntas por concejal al Pleno.
- Se limita el número de interrogantes sobre un asunto a uno solo y además de forma "escueta y estricta".
- Se impide volver a preguntar sobre un mismo asunto hasta transcurrir al menos seis meses.
- Se suprimen las cinco preguntas adicionales por Grupo Municipal al Pleno acordadas en la Junta de Portavoces de 2019.
- Se limita a tres el número de preguntas por concejal a Comisión Informativa.
- Se limita a dos el número de mociones por grupo municipal a Comisión Informativa.
- Se prohíbe registrar preguntas o mociones a los concejales que no pertenezcan a una Comisión Informativa.
- Se suprime la posibilidad en asuntos transversales, de preguntar cuestiones al Pleno a más de una Delegación, aunque sean varias las implicadas en la materia.

Desde el Grupo Municipal Popular, entendemos que este Proyecto resulta diametralmente opuesto al espíritu y a la letra de la RECOMENDACIÓN efectuada por el Sindic de Greuges que la Alcaldía manifestó formalmente aceptar, alejándose completamente de los objetivos del vigente Reglamento de Gobierno Abierto que señalaba la recomendación del Sindic y supone un ataque sin precedentes en esta ciudad a los derechos fundamentales de los representantes de los

ciudadanos (art. 23.1 CE) y al derecho a la información también de los vecinos, así como de los medios de comunicación. (...)

El 13 de julio de 2022 con el voto en contra de los grupos de la oposición, se aprueba definitivamente en el Pleno extraordinario la reforma del Reglamento.

La tramitación administrativa ha concluido sin que se hayan aceptado las enmiendas y reclamaciones más importantes respecto a las recomendaciones formuladas por el Síndic de Greuges tal y como se puede observar en el texto definitivo aprobado por el Pleno el pasado 13 de julio.

El gobierno municipal ha interpretado de la forma más restrictiva posible las distintas sentencias existentes al respecto (todavía no existe jurisprudencia o doctrina en el TS o TC) limitando el número de mociones y preguntas no solo en el Pleno, también en las Comisiones informativas, y en ese sentido formulamos la reclamación QUINTA (registrada el 31 de mayo de 2022) que también fue rechazada, cuya justificación era la siguiente:

“Hemos de dejar constancia expresa, para su valoración a la hora de entender -y resolver- esta reclamación que:

1. No es cierto que todos los Ayuntamientos limiten el número de preguntas y cuestiones dentro de las mismas. Hay Ayuntamientos importantes como Sevilla (donde no se fija el número máximo de iniciativas por grupo o sesión; una misma cuestión puede desarrollarse en varios interrogantes, artículo 72.2 ROP, y eso que las preguntas se contestarán de forma oral y en la sesión, artículo 73.2 y sólo excepcionalmente por escrito) o Bilbao (no se fija tampoco un número máximo de iniciativas por grupo o sesión; los escritos pueden contener una o varias preguntas acerca de una sola cuestión, artículo 115.3 ROP; y además las respuestas son orales y admiten réplica: artículo 117.2)

2. Las limitaciones que se contienen en otros son para Pleno, no para Comisiones como en la modificación que aquí se pretende, y, además, por una cuestión diferenciada que se ha ocultado, o al menos no se ha tenido en cuenta: que Madrid (artículo 86.1), Zaragoza (artículo 106.2 segundo, tercero y quinto párrafo), Palma de Mallorca (artículos 60.2, 85.1 y 88.1, que incluso admite repregunta o réplica), o Alicante (artículo 10), establecen algunas limitaciones porque prevén que las preguntas que formulen los concejales tengan su respuesta oral en el Pleno, por lo que hay que tener algún tipo de previsión limitativa para que las sesiones no se hagan interminables.

Pero la modificación del ROP que nos presenta el gobierno municipal de Valencia lo es para las preguntas que se contestan, y responden, por escrito, tanto en el Pleno como en las comisiones, por lo que no concurre la justificación de ajustarlas que hay en los otros casos que se invocaban.

Es más, sentencias que se citan como la STSJ Islas Baleares de 7 de mayo 2008 remite a que la eficacia de la sesión plenaria imposibilita contestar indefinidas “preguntas orales”, sin afectar por tanto a las escritas.

En el caso del ROP de Valencia que se pretende modificar, el marco pretendidamente justificativo en cuanto a derecho comparado que se invoca, no resulta aplicable al ser distinto el supuesto de hecho, ya que se prevé la restricción no porque se trate de preguntas con respuestas orales en Pleno, sino a preguntas (y con un solo interrogante) cuyas respuestas se realizan por escrito y no de forma verbal. Y ello extendiéndolo tanto al Pleno como a las Comisiones.

Ha habido, por tanto, cuando menos error objetivo, en el argumento utilizado para justificar la restricción de preguntas y respuestas, tanto en el Pleno como en las Comisiones, porque en el ROP de Valencia se formulan y contestan por escrito, no ocupando tiempo de la sesión, por lo que procede, y así lo solicitamos, revisar el criterio a la luz de los datos que se proporcionan”.

Por lo manifestado, y siguiendo las indicaciones del propio Síndic de Greuges en su resolución de 3 de febrero de 2022, solicito la reapertura de la queja número 2101528, dado que la modificación aprobada definitivamente por el Pleno no es más favorable al ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos respecto al vigente Reglamento Orgánico del Pleno y el Reglamento de Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Valencia, de forma que la Alcaldía informe inequívocamente al Síndic de Greuges los motivos por los que ha rechazado cumplir con la recomendación aceptada de 15 de julio de 2021, así como los motivos por los que ha aprobado una modificación en sentido opuesto al recomendado.

1.2. El 1/8/2022, admitida la queja a trámite, se requiere al Ayuntamiento de València el envío, en el plazo legal máximo de un mes, de un informe sobre las concretas medidas adoptadas en cumplimiento de nuestra Resolución de fecha 15/7/2021 (emitida en el anterior expediente de queja nº 2101528) para lograr que la regulación de las preguntas escritas formuladas por los concejales y dirigidas al Pleno y a las Comisiones Informativas se realice de la forma más favorable al ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1 de la Constitución Española), con la finalidad de potenciar este

procedimiento de control y transparencia, de conformidad con los principios recogidos en el Reglamento de Gobierno Abierto que resultan de aplicación a todo el ámbito de actuación municipal.

1.3. El 9/8/2022, se registra una solicitud por parte del Ayuntamiento de València para ampliar el plazo de un mes concedido para remitir dicho informe, con apoyo en los siguientes motivos:

“(…) Secretaría General y del Pleno informa que el requerimiento del Síndic se refiere a una materia compleja, a la que conviene dar una solución de futuro, que permita corregir desde todos los puntos de vista las disfuncionalidades que se señalan. Que el requerimiento de la Sindicatura ha coincidido con el periodo vacacional de agosto de los miembros del equipo de gobierno y los funcionarios de la propia secretaría, con la suspensión de la actividad de los órganos colegiados municipales. Por lo expuesto, se solicita a la Sindicatura que prorrogue el plazo de remisión del informe solicitado al menos hasta el 1 de octubre a los efectos de que pueda ser confeccionado con la reflexión que el tema demanda (…)”.

1.4. El 12/8/2022, la autora de la queja se opone a dicha ampliación con las siguientes alegaciones:

“(…) nos oponemos a la concesión de dicha ampliación dado que nos encontramos ante un asunto de la máxima trascendencia que afecta a los derechos fundamentales de los representantes de la ciudadanía en el Ayuntamiento de Valencia.

A mayor abundamiento, el pasado 4 de agosto de 2022 el BOP ha publicado la modificación del ROP por lo que el día 6 de agosto de 2022 ha entrado en vigor la citada reforma sin mayores dilaciones, aunque se trate del mes de agosto.

La solicitud de ampliación del plazo la fundamenta el Ayuntamiento en que durante el periodo estival se encuentran de vacaciones los miembros del equipo de gobierno y funcionarios de Secretaría, no obstante se oculta que el Ayuntamiento no ha cerrado durante dicho periodo, encontrándose perfectamente repartidas las sustituciones durante el periodo estival tanto del equipo de gobierno como de las diferentes Secretarías, así como ocurre en el propio Grupo Municipal Popular que también se encuentra plenamente operativo en el mes de agosto.

Por todo ello, se solicita al SINDIC DE GREUGES que dada la importancia de la reforma aprobada y que ya ha entrado en vigor, no se conceda la prórroga del plazo solicitada, siendo acreditado que existe personal suficiente en el Ayuntamiento de Valencia para atender y elaborar el informe solicitado en el plazo conferido de un mes (…)”.

1.5. El 23/8/2022, se resuelve conceder la ampliación, en un mes, del plazo inicial para la emisión de dicho informe, dado el interés que supone la respuesta completa y motivada del Ayuntamiento de València para la investigación que nos ocupa y la posible resolución de este expediente. Teniendo en cuenta que la petición de informe fue recibida por el Ayuntamiento de València con fecha 2/8/2022, la ampliación del plazo concedido en un mes para remitir el informe concluye el día 3/10/2022.

1.6. El 6/9/2022, tiene entrada en esta institución diversa documentación remitida por el Ayuntamiento de València en relación con el procedimiento de aprobación de la modificación parcial del Reglamento Orgánico del Pleno, así como un informe, suscrito por el Coordinador General de Alcaldía con fecha 1/9/2022, que está redactado en valenciano, sin cumplir con lo indicado en nuestra Resolución de inicio de investigación y admisión a trámite de la queja de 1/8/2022, en la que se destacaba el derecho de la autora de la queja a recibir toda la documentación en castellano.

En dicho informe emitido por el Coordinador General de Alcaldía, se expone un resumen de los trámites realizados respecto a la modificación parcial del Reglamento Orgánico del Pleno, así como de los distintos informes jurídicos emitidos en el seno de dicho procedimiento.

Así, por orden cronológico, y por lo que interesa al objeto de lo planteado en este expediente de queja, vamos a extraer parcialmente lo indicado en dichos extensos informes, que son los siguientes:

- Informe de fecha 17/1/2022, emitido por el Letrado Titular de la Asesoría Jurídica Municipal (Abogado de la Ciudad):

“(…) En compliment de l'art. 12.1.a) del Reglament Orgànic i Funcional de l'Assessoria Jurídica, s'emet Informe, de caràcter preceptiu, a la Proposta de modificació del Reglament del Ple, conforme al text remès a aquesta Assessoria Jurídica, amb data 5 de gener de 2022.

La Moción del Sr. Alcalde i l'Informe del Sr. Secretari General i del Ple expliciten el contingut de la modificació proposta.

L'Ajuntament mitjançant la Proposta que s'informa, està instrumentant la tramitació d'una norma en exercici de la potestat reglamentària (art. 128 Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú, en relació amb la Llei 7/1985, de Bases de Règim Local, i normativa complementaria). Pel que fa a les modificacions de naturalesa organitzativa és correcte prescindir dels tràmits de consulta, audiència i informació pública previstos en l'art. 133 de la Llei 39/2015 (conforme expressa el seu apartat 4); si bé han de respectar-se els tràmits subsegüents a l'aprovació del projecte de reglament específics de la normativa local; a més dels principis de bona regulació.

El caràcter essencialment discrecional tant de la potestat organitzativa com de la potestat normativa de què gaudeix l'Ajuntament, ens autoritza únicament a comprovar si s'han atés els límits legals del seu exercici, de manera significativa la Motivació, en relació amb la fi pública pretesa per la norma; a aquest efecte assenyalar que l'expedient incorpora els elements essencials, al nostre judici, per a considerar que, des d'aquesta perspectiva, s'ajusta a dret.

Aquest Informe es limita exclusivament als preceptes que han sigut objecte de modificació, sense que s'estenga a la resta de la norma vigent.

S'informa de conformitat”.

- Informe de fecha 24/3/2022, emitido por el Secretario General y del Pleno, titulado “Informe sobre las enmiendas presentadas por los Grupos Políticos al proyecto de modificación parcial del Reglamento Orgánico del Pleno”.

“(…) La propuesta de modificación del artículo 91, formulada en el Proyecto de Modificación aprobado por la alcaldía, establece que cada uno de los grupos de la oposición podrá presentar todos los meses hasta 14 mociones en el conjunto de las siete comisiones permanentes, además de las 3 que pueden presentar en el Pleno. Con la actual composición de la Corporación esto supone que al mes, en las reuniones de las comisiones podrán debatirse hasta 42 mociones políticas planteadas por los grupos de la oposición, a las que se añadirá el debate de las 9 que pueden ser presentadas en el Pleno.

Por otra parte, se establece que cada miembro titular podrá formular hasta 3 preguntas en cada Comisión; es decir, que el equipo de gobierno deberá responder por escrito 12 preguntas en cada una de ellas, un total de 84, puesto que son 4 los miembros designados por los grupos de la oposición y 7 las comisiones permanentes constituidas, a las que, además, se sumarán las que se presenten al Pleno. Parece, pues, una limitación bastante razonable si se pretende que sean correctamente preparadas y respondidas adecuadamente.

Se ha de tener en cuenta, además, que mucha de la información que los miembros de la Corporación requieren para desempeñar su función pueden obtenerla directamente mediante el ejercicio del derecho a la información regulado también en este Reglamento (…)

Por tanto, desde el punto de vista jurídico no puede reprocharse que esta modificación reglamentaria vacíe totalmente de contenido los derechos políticos de los miembros de la Corporación. Se trata pues de una cuestión de oportunidad sobre la que debe pronunciarse la alcaldía que ha de intentar evitar sobrecargar las tareas que realiza el personal municipal o alterar el régimen de trabajo de los servicios y oficinas, para no lesionar el principio de eficacia administrativa, y, a la vez, respetar los derechos políticos de los miembros corporativos.

Si fuera posible sería conveniente abordar esta cuestión entre los actuales grupos municipales, a los efectos de conseguir una solución consensuada, que pueda ser entendida, aceptada y aplicada también por las futuras Corporaciones municipales, sea cual sea su composición política (…)

La enmienda decimotava presentada por el grupo Popular es de sustitución del artículo 91.2 c) por una nueva redacción.

Propone que se incremente de 2 a 4 el número de mociones por grupo municipal y de 3 a 10 el número de preguntas por concejal o concejala miembros titulares de la comisión asignados al grupo político, para evitar lo que califican de efectos nocivos para el ejercicio de los derechos fundamentales de los miembros de la Corporación y según una correcta interpretación de la

recomendación del Síndic, de acuerdo con las argumentaciones contenidas en la exposición de motivos del escrito de enmiendas (...)

Solicita que se fijen límites más amplios, el doble de mociones por grupo y hasta 10 preguntas por concejal titular, que supondrían 40 preguntas a responder por escrito en cada comisión informativa y hasta 280 en el conjunto de las comisiones, a las que habría que añadir las que se presentarían en el pleno.

Por lo expuesto se considera que, desde el punto de vista estrictamente jurídico, ambas enmiendas pueden ser rechazadas, a no ser que la Alcaldía o la Corporación decidan ampliar el número de estas iniciativas (...)

Alegan que no se deben poner condiciones a las preguntas formuladas por los concejales. Si hay asuntos transversales en cuya competencia pueden estar implicadas diferentes delegaciones, todas ellas deben responder en el ámbito de sus competencias sin que tenga que ser el concejal que pregunta el obligado a hacer preguntas individualizadas a cada uno de los delegados. También consideran que restringir de esta forma el número máximo de cuestiones escritas, cuando desde que se presentan por escrito hasta que se convoca el Pleno pasan ocho días, tiempo suficiente para dar respuesta a todas las que puedan plantearse, es un recorte en el derecho reconocido a los concejales en el ejercicio de su función pública y de control al equipo de gobierno municipal poco transparente y democrático.

Como esta Secretaría ya señaló en el informe del pasado 5 de enero, emitido respecto del anteproyecto de modificación del vigente ROP redactado según indicaciones de la Alcaldía, con la actual composición del pleno, de aprobarse la modificación propuesta por la Alcaldía, mensualmente, salvo agosto, el equipo de gobierno deberá atender y responder por escrito un total de 164 preguntas formuladas por los concejales y concejalas de la oposición, 80 en cada sesión plenaria y el resto presentadas en las siete comisiones permanentes. Se trata de un número muy superior a los señalados como razonables por los Tribunales Superiores de Justicia de las Islas Canarias y de las Islas Baleares, en las sentencias citadas en el informe de la Secretaría emitido el 30 de diciembre de 2021 respecto del anteproyecto de modificación del vigente ROP redactado por la Secretaría y en la propia recomendación del Síndic de Greuges, que se menciona en la enmienda.

La determinación de la Delegación a la que va dirigida la pregunta permitirá que esta llegue rápidamente a quien asume la responsabilidad de responderla completa y justificadamente. También la concreción de la pregunta a un único asunto y cuestión, en una recta interpretación de la norma, ha de permitir responder más adecuadamente a lo demandado. Diversos reglamentos orgánicos de otros ayuntamientos como Madrid, Málaga, Castellón y Zaragoza limitan el contenido de las preguntas a la formulación de una única cuestión.

En definitiva, desde el punto de vista jurídico no puede reprocharse al Proyecto de Modificación parcial que deje sin contenido o rebaje sustancialmente los derechos de los concejales y concejalas de la oposición. No obstante, el límite al número de preguntas y al de las cuestiones que puede contener cada una de ellas, teniendo en cuenta los criterios de los Tribunales citados y la regulación que de esta misma materia realizan los reglamentos orgánicos de otros ayuntamientos, que también constan en el precitado informe de esta Secretaría, es una determinación que puede decidirse de acuerdo con criterios políticos, o mejor, institucionales, acordados entre todos los grupos que, sin limitar sus derechos, evite sobrecargar las tareas que realiza el personal municipal o alterar el régimen de trabajo de los servicios y oficinas, para no lesionar el principio de eficacia administrativa, y, a la vez, respetar los derechos políticos de los miembros corporativos.

Conseguir una solución consensuada permitiría que esta pudiera ser entendida, aceptada y aplicada también por las futuras Corporaciones municipales.

Por todo lo expuesto y con las observaciones indicadas en los dos párrafos anteriores, desde un punto de vista estrictamente jurídico, se considera que ambas enmiendas pueden ser rechazadas a no ser que la alcaldía o la Corporación decidan otra cosa (...)

sí parece razonable incorporar alguna previsión más en el sentido de que las respuestas que se faciliten sean adecuadas y satisfagan la demanda de información efectuada (...)

- Informe de fecha 20/6/2022, emitido por el Secretario General y del Pleno, titulado "Informe sobre las reclamaciones y sugerencias presentadas por los Grupos Políticos Popular y Ciudadanos a la

Modificación parcial del Reglamento Orgánico del Pleno, aprobada inicialmente por acuerdo plenario de 31 de marzo”.

“(…) La reclamación plantea fijar en diez la limitación del número de preguntas de posible formulación en las comisiones informativas por cada concejal miembro titular del órgano, en vez de la limitación de tres incorporada en el punto 2, letra c de este artículo en la modificación aprobada inicialmente, y establecer un máximo de tres mociones por grupo, en vez de dos como ha incorporado la Modificación. Alega que no se ha seguido la recomendación del Síndic de Greuges y que, si no se acepta la reclamación, van a seguirse efectos muy nocivos para el ejercicio de los derechos fundamentales.

La argumentación se centra únicamente en la cuestión de la limitación del número de preguntas. Consideran que al tratarse de preguntas con respuesta escrita no alargan excesivamente la duración de las sesiones, criterio que consideran es el único que puede justificar esta decisión. Por este motivo y porque la determinación del número máximo de preguntas se refiere a las comisiones y no al Pleno, considera el grupo popular que no son aplicables los antecedentes jurisprudenciales y de derecho comparado invocados por la Sindicatura de Cuentas y por la Secretaría.

Sin embargo, esta Secretaría considera que ambos tipos de antecedentes sí confirman que la potestad reglamentaria municipal permite y abarca este tipo de regulación en el ejercicio de los derechos políticos de los miembros corporativos siempre que no los anule en su contenido esencial. Si puede realizarse en relación al Pleno, también puede proceder en el ámbito de las comisiones por cuanto el ejercicio de estos derechos políticos ha de considerarse de una manera global.

El razonamiento de que las sentencias referenciadas sólo abordan la limitación del número de preguntas o iniciativas al Pleno pero no acompañada de una limitación que afecte también a las comisiones informativas, no parece una cuestión relevante. Dichas sentencias reconocen la posibilidad de ordenar reglamentariamente los procedimientos de control del gobierno por parte de los miembros de la oposición, sea en el pleno, sea en las comisiones o en ambos tipos de órgano, siempre que, atendiendo a las características concretas de cada corporación, no suponga una grave limitación de los derechos de representación política (…)

En el caso de este Ayuntamiento, como las preguntas se responden por escrito, con un máximo de 7 días para elaborar esas respuestas, de acuerdo con el plazo regulado en el artículo 131.2 del vigente reglamento, que no se modifica, resulta prudente limitar el número de preguntas para impedir que, mensualmente y durante más de 2 semanas el trabajo de los servicios se vea saturado por la necesidad de buscar antecedentes para la elaboración de las respuestas que deben remitirse, primero a las comisiones y luego al Pleno.

Este argumento de impedir un uso ilimitado del ejercicio de representación política que pueda obstruir el funcionamiento habitual de los servicios también puede motivar adecuadamente la reglamentación del ejercicio de este derecho (…)

La modificación del artículo 91 establece que cada miembro titular podrá formular hasta tres preguntas en cada Comisión; es decir, que el equipo de gobierno deberá responder por escrito 12 preguntas en cada una de ellas, un total de 84 al mes, puesto que son 4 los miembros designados por los grupos de la oposición y 7 las comisiones permanentes constituidas, a las que, además, se sumarán las que se presenten al Pleno (hasta 80 preguntas más).

Parece, pues, una limitación bastante razonable si se pretende que sean correctamente preparadas y respondidas adecuadamente sin sobrecargar en exceso las tareas de las oficinas municipales. Tampoco se aprecia grave lesión en el ejercicio del derecho de participación política.

Se ha de tener en cuenta, además, que mucha de la información que los miembros de la Corporación requieren para desempeñar su función pueden obtenerla directamente mediante el ejercicio del derecho a la información regulado también en este Reglamento.

La limitación de las mociones que pueden formular los grupos también está contemplada como posible en los antecedentes jurídicos invocados y es aceptada por la propia reclamante, que únicamente pide ampliar el número máximo de las que pueden presentarse en cada sesión.

La modificación del artículo 91.2 c inicialmente aprobada supone que cada uno de los grupos de la oposición podrá presentar todos los meses hasta 14 mociones en el conjunto de las siete comisiones permanentes, además de las 3 que pueden presentar en el Pleno. Con la actual

composición de la Corporación esto supone que al mes, en las reuniones de las comisiones podrán debatirse hasta 42 mociones políticas planteadas por los grupos de la oposición, a las que se añadirá el debate de las 9 que pueden ser presentadas en el Pleno. No se aprecia, pues, grave lesión del derecho fundamental a la participación política (...)

En consecuencia, tanto para el límite de las preguntas como para el de las mociones, desde el punto de vista jurídico, no puede reprocharse que esta modificación reglamentaria sea nociva para el ejercicio de los derechos políticos de los miembros de la Corporación.

Se trata, pues, de una cuestión de oportunidad, valorada legítimamente por el Pleno en el acuerdo de aprobación inicial, con la finalidad de no alterar el régimen de trabajo de los servicios y oficinas, no lesionar el principio de eficacia administrativa, y, a la vez, respetar los derechos políticos de los miembros corporativos. Igual de legítima que resulta la sugerencia del grupo popular de fijar el número de preguntas en diez (40 por comisión y un total de 280 preguntas al mes en el conjunto de las comisiones) y el de las mociones en tres por grupo político, que seguramente también se justifica en unas argumentaciones similares a las que se acaban de exponer (...)

Como ya se dijo, quizá hubiera sido conveniente conseguir una solución consensuada entre todos los grupos municipales, que pudiera ser entendida, aceptada y aplicada también por las futuras Corporaciones municipales, sea cual sea su composición política, pero al parecer no ha sido posible hasta este momento. Por lo tanto, no entramos a valorar si la solución correcta desde el punto de vista jurídico pasa por fijar en tres o en diez las preguntas, sino que, desde ese punto de vista, entendemos que fijar en tres preguntas por miembro titular de las comisiones, o en cinco por concejal para el Pleno, supone que sea reconocible el derecho fundamental a la participación política, o, como mucho, puede tratarse de una cuestión de interpretación jurídica que solo cabría resolver definitivamente por los tribunales de justicia (...)

La reclamante propone un texto sustitutorio que contempla la posibilidad de formular en una pregunta cuantas cuestiones estén relacionadas con el mismo asunto o materia, dentro del ámbito de la competencia municipal y del órgano o delegación, si se conoce, al que vaya dirigida la pregunta. Asimismo, contempla que, además del máximo de cinco preguntas por concejal o concejal, se puedan formular otras cinco adicionales por cada grupo político.

Alega de nuevo que, de no aceptarse la reclamación, se derivarían efectos nocivos para el ejercicio de los derechos fundamentales.

Argumenta que no se deben poner condiciones a las preguntas formuladas por los concejales en el Pleno. Si hay asuntos transversales en cuya competencia pueden estar implicadas diferentes delegaciones, todas ellas se deben responder en el ámbito de sus competencias, sin que tenga que ser el concejal que pregunta el obligado a hacer preguntas individualizadas a cada uno de los delegados. Considera que, desde que las preguntas se presentan hasta que se convoca el Pleno, pasan ocho días, tiempo suficiente para dar respuesta a todas las que puedan plantearse, por lo que su limitación es un recorte en el derecho reconocido a los concejales en el ejercicio de su función pública y de control al equipo de gobierno municipal poco transparente y democrático (...)

Como esta Secretaría ya ha señalado en los informes de 5 de enero y 24 de marzo ya citado, con la modificación reglamentaria aprobada inicialmente por el Pleno, todos los meses, salvo agosto, el equipo de gobierno deberá atender y responder por escrito un total de 164 preguntas formuladas por los concejales y concejalas de la oposición, 80 en cada sesión plenaria y el resto presentadas en las siete comisiones permanentes.

Con independencia del formato con el que son presentadas y respondidas, se trata de un número muy elevado, mucho mayor a los señalados como razonables por los Tribunales Superiores de Justicia de las Islas Canarias y de las Islas Baleares, en las sentencias citadas en el informe de la Secretaría emitido el 30 de diciembre de 2021 respecto del anteproyecto de modificación del vigente ROP y citadas también en la recomendación del Sindic de Greuges, mencionada por la reclamante.

La determinación de la Delegación a la que va dirigida la pregunta permitirá que esta llegue rápidamente a quien asume la responsabilidad de responderla completa y justificadamente. También la concreción de la pregunta a un único asunto y cuestión, en una recta interpretación de la norma, ha de permitir responder más adecuadamente a lo demandado. Diversos reglamentos orgánicos de otros ayuntamientos como Madrid, Málaga, Castellón y Zaragoza limitan el contenido de las preguntas a la formulación de una única cuestión.

Respecto de añadir la posibilidad de que pudieran formularse 5 preguntas adicionales por grupo político en cada sesión plenaria se trata de una cuestión de oportunidad, que ya se propuso en las enmiendas presentadas al Proyecto.

El Pleno no ha considerado necesario incorporarla y, en todo caso, como ya se ha comentado, el número de preguntas al mes que se formularán en el Pleno y las comisiones sigue siendo elevado y no parece vulnerar los derechos fundamentales de los concejales y concejalas.

Todas las argumentaciones, expuestas por esta Secretaría al analizar la reclamación anterior, son reproducibles en ésta, especialmente recalcar que la limitación del número de preguntas y de la única cuestión que han de contener, que aprueba la modificación, no se ha motivado nunca en el argumento de no alargar los debates y, en definitiva, la duración de la sesión, sino en impedir una sobrecarga de tareas de las oficinas municipales (...)

En definitiva, desde el punto de vista jurídico, y atendiendo a los análisis comparados de otros ayuntamientos, de otros parlamentos autonómicos o nacionales o el propio Parlamento europeo, así como las sentencias citadas en nuestros informes, dicho sea con el máximo respeto, no puede reprocharse a esta modificación parcial del reglamento del Pleno que deje sin contenido o sea nocivo para el ejercicio de los derechos de los concejales y concejalas de la oposición (...)

- Informe de fecha 1/9/2022, emitido por el Coordinador General de Alcaldía:

“(…) una de les finalitats de la modificació reglamentària que ha aprovat el Ple de l’Ajuntament el 13 de juliol passat és seguir la recomanació formulada per la Sindicatura de Greuges pel que fa a la limitació del nombre de preguntes que els regidors i regidores poden formular en cada sessió plenària (queixa 2101528), en el sentit que siga el Reglament orgànic del Ple (i no la Junta de Portaveus) la disposició normativa municipal que regule expressament esta qüestió, si la corporació considera que és necessari fixar un número màxim idoni que salvuarde el dret a la participació efectiva, d’una banda, i l’eficàcia de la mateixa sessió plenària i de la gestió de les respostes per part dels servicis municipals, d’una altra banda (...)

La principal qüestió controvertida entre el grup municipal popular i l’equip de govern municipal en este assumpte és la limitació del nombre de preguntes i mocions en el Ple i en les comissions (...)

tal com consta en els informes i en els acords municipals, que s’acompanyen a este informe i consten en l’expedient corresponent, l’Ajuntament ha tingut en compte la doctrina jurisprudencial assegurada en la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Canàries núm. 61, de 31 de gener de 2006 (Recurs d’apel·lació núm. 333/2005), citada per la mateixa Sindicatura en la seua recomanació, que considera que la «[...] autolimitación en lo que respecta a las mociones o preguntas susceptibles de presentación a un pleno, o la posibilidad de ser residenciadas en la correspondiente Comisión, tiene cobertura legal, pero solo a través de la aprobación del correspondiente Reglamento Orgánico [...]» i la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears núm. 223, de 7 de maig de 2008 (Recurs contenciós administratiu núm. 570/2004), que va analitzar la proporcionalitat de la limitació que conté el Reglament orgànic del Consell de Mallorca.

Es van tindre en compte, com a exemple d’adequada regulació, els preceptes dels reglaments orgànics vigents a Madrid, Castelló i Alacant, esmentats per la mateixa Sindicatura (Queixa 2101528 a què s’ha fet referència) (...)

S’oferix una regulació reglamentària, tal com recomanava la Sindicatura de Greuges, i la reglamentació aprovada és més àmplia fins i tot que la regulada pels reglaments orgànics municipals suggerits com un possible model per eixa institució en la seua recomanació (Queixa 2101528 a què s’ha fet referència) (...)

en l’acord d’aprovació definitiva del Reglament es recull un estudi de dret comparat, no sols d’ajuntaments sinó també del dret parlamentari comparat intern i europeu, respecte a la constitucionalitat de la limitació de les preguntes escrites. Davant la problemàtica de l’elevat nombre de preguntes escrites que presentaven determinats senadors, la Mesa del Senat va sol·licitar un informe als lletrats de la cambra. I la Mesa del Senat, en la sessió de 17 d’abril de 2018, va tindre coneixement de l’informe dels servicis jurídics de la cambra per a establir límits a les sol·licituds d’informació que fan els senadors, i per a això es fa una anàlisi de la regulació de les preguntes escrites que es fan en altres parlaments (...)

Resulta evident que els servicis i les oficines municipals dediquen temps i esforç per a donar un suport adequat a esta activitat, especialment per a facilitar dades i informacions per a atendre les

demandes de les regidories que tenen la voluntat de respondre adequadament les preguntes que els formula l'oposició. Las limitacions establides en el Reglament queden justificades i són proporcionades, en funció dels exemples indicats pels tribunals superiors de justícia, d'altres ajuntaments, parlaments autonòmics, estatals i europeus i estan en la mateixa línia de respecte als drets dels regidors i regidores i equilibri amb les mesures per a garantir l'eficiència en els servicis administratius i en el Ple i comissions.

S'ha de recordar i insistir que moltes de les qüestions que s'han preguntat al Ple per escrit es poden obtenir exercint el dret d'accés als expedients i la documentació municipal, d'acord amb l'exercici del dret d'accés que també recull el reglament mateix en desenvolupament de la Llei de règim local (estatal i valenciana) i de la mateixa Constitució espanyola (...)

A la data d'obertura del procediment de Queixa per aquesta Sindicatura encara està obert el termini de recurs de l'acord plenari d'aprovació definitiva davant la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, sent un pronunciament judicial la millor solució per a aquesta mena de controversia

sol·licitem a la Sindicatura de Greuges que tinga en consideració totes les qüestions al·legades i la documentació aportada, que entenga justificada i proporcionada la limitació del nombre de mocions i preguntes dels regidors i regidores d'este ajuntament, atenent, a més , supòsits similars o més limitatius indicats pels tribunals, pel dret comparat municipal, autonòmic, estatal i europeu, i, en conseqüència, que arxive la tramitació de la queixa.

S'adjunten a este informe els escrits d'esmenes i reclamacions presentats pels grups polítics, així com els informes emesos per la Secretaria i l'Assessoria Jurídica. També, els acords d'aprovació inicial i definitiva de la modificació reglamentària perquè la Sindicatura pugua tindre'n coneixement i valorar amb tot detall els fets i els arguments jurídics i tècnics que s'hi reproduïxen (...)

1.7. El 7/9/2022, el Síndic remite toda la documentación enviada por el Ayuntamiento de València a la persona interesada para alegaciones durante el plazo de diez días hábiles.

1.8. El 5/10/2022, la persona interesada presenta alegaciones. En síntesis, expone lo siguiente:

“Visto el informe del Coordinador General de Alcaldía, nos ratificamos en la exposición de motivos de la queja formalizada el 19 de julio de 2022, remarcando lo siguiente:

En esta ocasión el informe remitido al Síndic no lo firma el Secretario General y del Pleno como en la queja nº 2101528 que motivó la modificación del Reglamento, tampoco firma el titular de Asesoría Jurídica Municipal, ni el Alcalde, sino el Coordinador General de Alcaldía, cargo directivo del gobierno municipal.

El escrito ha sido remitido únicamente en valenciano, vulnerando el derecho a recibir los informes en el idioma seleccionado tal y como indicaba el propio Síndic de Greuges en la resolución de inicio de investigación de 1 de agosto de 2022, así como vulnerando el artículo 8 sobre lenguas oficiales del vigente Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Valencia.

En cuanto al fondo del asunto, el Coordinador de Alcaldía se limita a defender la legalidad de los recortes aplicados al Reglamento Orgánico del Pleno haciendo una recopilación de extractos de reglamentos de otras ciudades y sentencias de otras CCAA que en ningún caso han llegado a establecer jurisprudencia o doctrina constitucional, ni en el Tribunal Supremo ni en el TC.

En este nuevo informe se obvia por completo que “el Ayuntamiento de Valencia se ha comprometido a aplicar los principios de gobierno abierto en todo su ámbito de actuación”, tal y como señalaba la resolución del Síndic de Greuges de fecha 15 de julio de 2021 (queja nº 2101528) y también OBVIA DAR RESPUESTA CONCRETA a lo que ha solicitado el Síndic en la resolución de 1 de agosto de 2022 “sobre las concretas medidas adoptadas en cumplimiento de nuestra Resolución de fecha 15/7/2021 (emitida en el anterior expediente de queja nº 2101528) para lograr que la regulación de las preguntas escritas formuladas por los concejales y dirigidas al Pleno y a las Comisiones Informativas se realice de la forma más favorable al ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1 de la Constitución Española), con la finalidad de potenciar este procedimiento de control y transparencia, de conformidad con los principios recogidos en el Reglamento de Gobierno Abierto que resultan de aplicación a todo el ámbito de actuación municipal”.

El Coordinador de Alcaldía no cita ejemplos de que las ciudades señaladas como ejemplos dispongan también de un Reglamento de Gobierno Abierto similar al aprobado en este Ayuntamiento, así como que las sentencias a las que hace referencia no han tenido en cuenta la existencia de esta novedosa materia plasmada en un Reglamento de Gobierno Abierto que resulta transversal a toda la Administración local y que tiene el mismo rango normativo que el Reglamento Orgánico del Pleno.

El Síndic de Greuges ya señalaba en la resolución de 15 de julio de 2021 que “Consideramos que resulta contradictorio aprobar un ambicioso “Reglamento de Gobierno Abierto” para el conjunto de la ciudadanía, en el que se contiene el compromiso de aplicar los principios del Gobierno Abierto “en todo su ámbito de actuación”, es decir, también en el ámbito interno, y, al mismo tiempo, limitar el número de preguntas que pueden presentar los concejales de la oposición en cada sesión plenaria”, concluyendo que “Esta institución considera, dicho sea con todos los respetos, que si el Ayuntamiento de València quiere hacer real y efectivo el objetivo primordial de la transparencia expuesto en la referida exposición de motivos del “Reglamento de Gobierno Abierto”, consistente en “dar a la ciudadanía la certidumbre necesaria en torno al quehacer gubernamental para su posterior fiscalización”, el compromiso y los esfuerzos de todos los grupos municipales deberían centrarse, más que en limitar el número de preguntas que pueden formular los concejales en cada sesión plenaria, en mejorar el régimen jurídico aplicable a las mismas para evitar los efectos indeseables que se están produciendo en la actualidad”.

En esa línea, las enmiendas y reclamaciones formuladas por el Grupo Municipal Popular durante la tramitación administrativa de la modificación del ROP hacían referencia expresa a la existencia del Reglamento de Gobierno Abierto y la recomendación del Síndic pero no fueron atendidas en el sentido manifestado en el escrito de queja de 19 de julio de 2022, por lo que el gobierno municipal de manera consciente y deliberada ha impuesto una modificación en el sentido opuesto a la recomendación del Síndic de 15 de julio de 2022.

En resumen, la modificación reglamentaria impuesta sin consenso se ha realizado con el único objetivo de limitar, restringir e incluso anular la capacidad de fiscalización de los grupos municipales de la oposición del Ayuntamiento de Valencia. Todo ello cuando paradójicamente existe un Reglamento Orgánico de Gobierno Abierto que no existía en mandatos anteriores y que, sin embargo, gobiernos con amplias mayorías absolutas nunca impusieron una limitación de derechos de este calado mediante la reforma del Reglamento Orgánico del Pleno (...).

2. Consideraciones a la Administración.

a) Vulneración del derecho a recibir respuesta en la misma lengua utilizada.

En la Resolución de inicio de investigación y admisión a trámite de la queja, emitida con fecha 1/8/2022, se hizo constar lo siguiente:

“La persona promotora se ha dirigido a esta institución en castellano y, por tanto, ha elegido la lengua oficial en la que quiere relacionarse y recibir las respuestas de la Administración, todo ello de conformidad con lo previsto en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía, norma institucional básica de la Comunitat Valenciana. En consecuencia, se solicita que todos los escritos y comunicaciones que se nos remita referentes a esta queja estén redactados en castellano, dado que, en cumplimiento del art. 31.2 de nuestra Ley, se trasladarán a la persona interesada, que tiene derecho a recibir los citados escritos o comunicaciones en versión original y en la lengua oficial que eligió”.

El artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana reconoce el siguiente derecho de las personas:

“los ciudadanos valencianos tendrán derecho a dirigirse a la Administración de la Comunitat Valenciana en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada”.

En este caso, tal y como denuncia la autora de la queja en el escrito de alegaciones presentado con fecha 5/10/2022, no se ha respetado este derecho, ya que el Ayuntamiento de València ha remitido en valenciano el informe de respuesta a esta institución, suscrito por el Coordinador General de Alcaldía con fecha 1/9/2022.

b) Respuesta municipal incongruente con la petición de informe efectuada por esta institución.

En la Resolución de inicio de investigación y admisión a trámite de la queja, emitida con fecha 1/8/2022, se solicitaba al Ayuntamiento de València, expresamente, este informe:

“(…) informe sobre las concretas medidas adoptadas en cumplimiento de nuestra Resolución de fecha 15/7/2021 (emitida en el anterior expediente de queja nº 2101528) para lograr que la regulación de las preguntas escritas formuladas por los concejales y dirigidas al Pleno y a las Comisiones Informativas se realice de la forma más favorable al ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1 de la Constitución Española), con la finalidad de potenciar este procedimiento de control y transparencia, de conformidad con los principios recogidos en el Reglamento de Gobierno Abierto que resultan de aplicación a todo el ámbito de actuación municipal”.

Este informe no ha sido remitido por el Ayuntamiento de València a esta institución.

En su lugar, se ha enviado toda la documentación emitida en el procedimiento de aprobación de la modificación parcial del Reglamento Orgánico del Pleno, concretamente, la siguiente: informe de fecha 17/1/2022, emitido por el Letrado Titular de la Asesoría Jurídica Municipal (Abogado de la Ciudad); informe de fecha 24/3/2022, emitido por el Secretario General y del Pleno; acuerdo plenario de aprobación inicial de fecha 31/3/2022; informe de fecha 20/6/2022, emitido por el Secretario General y del Pleno y, finalmente, acuerdo plenario de aprobación definitiva de fecha 13/7/2022.

El Ayuntamiento de València también remitió a esta institución el informe emitido por el Coordinador General de Alcaldía con fecha 1/9/2022.

En ninguno de los documentos, acuerdos e informes enviados a esta institución se contesta expresamente a lo solicitado por el Síndic. No se detalla ni una sola medida adoptada para que la regulación de las preguntas escritas formuladas por los concejales y dirigidas al Pleno y a las Comisiones Informativas se realice de la forma más favorable al ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1 de la Constitución Española), con la finalidad de potenciar este procedimiento de control y transparencia, de conformidad con los principios recogidos en el Reglamento de Gobierno Abierto que resultan de aplicación a todo el ámbito de actuación municipal.

c) Incumplimiento de la Resolución del Síndic de Greuges de fecha 15/7/2021 (anterior expediente de queja nº 2101528).

En la referida Resolución de fecha 15/7/2021, se efectúa la siguiente Recomendación:

- **RECOMENDAMOS** que, teniendo en cuenta los principios recogidos en el Reglamento de Gobierno Abierto que resultan de aplicación a todo el ámbito de actuación municipal, se aplique la regulación de las preguntas prevista en el Reglamento Orgánico del Pleno de la forma más favorable al ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1 de la Constitución Española), con la finalidad de potenciar este procedimiento de control y transparencia y mejorar su funcionamiento práctico para evitar las disfuncionalidades detectadas.

Examinada toda la documentación remitida por el Ayuntamiento de València a esta institución, se considera que no ha sido realmente cumplida por las siguientes razones:

1ª.- No se hace ninguna referencia al Reglamento Municipal de Gobierno Abierto.

Hay que destacar que ni en el informe de fecha 17/1/2022, emitido por el Letrado Titular de la Asesoría Jurídica Municipal; ni en los dos informes emitidos por el Secretario General y del Pleno de fechas 24/3/2022 y 20/6/2022, ni en el informe emitido por el Coordinador General de Alcaldía con fecha 1/9/2022, se hace la más mínima referencia al Reglamento Municipal de Gobierno Abierto, aprobado con fecha 8/7/2020, como si dicha normativa no existiera o no fuera de obligatoria aplicación.

Por el contrario, en dichos informes municipales se hace referencia a la normativa aprobada en la materia por otras entidades locales, estatales e internacionales, las cuales, lógicamente, no están obligadas a respetar el Reglamento de Gobierno Abierto del Ayuntamiento de València.

En la Recomendación emitida por esta institución con fecha 15/7/2021 se exige que se tenga en cuenta “los principios recogidos en el Reglamento de Gobierno Abierto que resultan de aplicación a todo el ámbito de actuación municipal”.

En dicha Recomendación se dice, y se reitera ahora, lo siguiente:

“(…) Consideramos que resulta contradictorio aprobar un ambicioso “Reglamento de Gobierno Abierto” para el conjunto de la ciudadanía, en el que se contiene el compromiso de aplicar los principios del Gobierno Abierto “en todo su ámbito de actuación”, es decir, también en el ámbito interno, y, al mismo tiempo, limitar el número de preguntas que pueden presentar los concejales de la oposición en cada sesión plenaria (…)”.

2ª.- No se ha aprobado una regulación más favorable al ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos con la finalidad de potenciar las preguntas como procedimiento de control y transparencia.

El objetivo de la referida Recomendación de fecha 15/7/2021 no era solo regular las preguntas en el Reglamento Orgánico del Pleno para dejar de aplicar el acuerdo de la Junta de Portavoces de fecha 12/7/2019, que no tenía naturaleza reglamentaria. El objetivo era que dicha regulación cumpliera con un requisito fundamental, a saber: que fuera más favorable al ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1 de la Constitución Española)”.

Las menciones que se contienen en la Recomendación de fecha 15/7/2021 a las regulaciones aprobadas por otras entidades locales y a las sentencias judiciales emitidas en relación con las mismas, pretendían ilustrar sobre la legalidad y la competencia municipal de regular las preguntas a través del Reglamento Orgánico del Pleno. En ningún caso se pueden entender dichas menciones como una conformidad del Síndic con las limitaciones a la formulación de preguntas contenidas en las regulaciones aprobadas por esas otras entidades locales, a las que, desde luego, no les resulta de aplicación el Reglamento Municipal de Gobierno Abierto aprobado por el Ayuntamiento de València.

El Secretario General y del Pleno, en sus informes de fechas 24/3/2022 y 20/6/2022, considera que la nueva regulación “no vacía totalmente de contenido los derechos políticos de la Corporación”, “no deja sin contenido o rebaja sustancialmente los derechos de los concejales”, “no causa grave lesión en el ejercicio del derecho de participación política”, “no resulta nociva para el ejercicio de los derechos políticos”, y que el límite al número de preguntas y al de las cuestiones que puede contener cada una de ellas es una “cuestión de oportunidad” que “puede decidirse de acuerdo con criterios políticos, o mejor, institucionales”.

En el último informe de fecha 20/6/2022, el Secretario General y el Pleno expone la siguiente conclusión:

“(…) no entramos a valorar si la solución correcta desde el punto de vista jurídico pasa por fijar en tres o en diez las preguntas, sino que, desde ese punto de vista, entendemos que fijar en tres preguntas por miembro titular de las comisiones, o en cinco por concejal para el Pleno, supone que sea reconocible el derecho fundamental a la participación política, o, como mucho, puede tratarse de una cuestión de interpretación jurídica que solo cabría resolver definitivamente por los tribunales de justicia (…)

Sin embargo, para el cumplimiento real y efectivo de la Recomendación del Síndic de fecha 15/7/2021 no es suficiente con que no se cause una grave lesión o no se vacíe totalmente de contenido los derechos políticos de los concejales, sino que, antes al contrario, dicha Recomendación exige la obtención de un resultado distinto y mucho más ambicioso: la regulación de las preguntas de la forma más favorable al ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, con la finalidad de potenciar este procedimiento de control y transparencia. Y este resultado de mejora, obviamente, no ha podido ser defendido por el Secretario General y del Pleno en los referidos informes.

3ª No se ha demostrado la sobrecarga de las tareas de las oficinas municipales para justificar la limitación del número de preguntas y de la única cuestión que han de contener.

El Secretario General y del Pleno, en los referidos informes de fechas 24/3/2022 y 20/6/2022, expone lo siguiente:

“(…) Se trata pues de una cuestión de oportunidad sobre la que debe pronunciarse la alcaldía que ha de intentar evitar sobrecargar las tareas que realiza el personal municipal o alterar el régimen de trabajo de los servicios y oficinas, para no lesionar el principio de eficacia administrativa, y, a la vez, respetar los derechos políticos de los miembros corporativos (…) Parece, pues, una limitación bastante razonable si se pretende que sean correctamente preparadas y respondidas adecuadamente sin sobrecargar en exceso las tareas de las oficinas municipales (…) la limitación del número de preguntas y de la única cuestión que han de contener, que aprueba la modificación, no se ha motivado nunca en el argumento de no alargar los debates y, en definitiva, la duración de la sesión, sino en impedir una sobrecarga de tareas de las oficinas municipales (…)”.

Pues bien, en la Recomendación del Síndic de fecha 15/7/2021 se dice, y se reitera ahora, lo siguiente:

“(…) es necesario demostrar dicho entorpecimiento con informes detallados y concluyentes, ya que nos encontramos ante la limitación del ejercicio de un derecho fundamental por parte de los concejales y cualquier limitación del mismo deber ser interpretada de forma restrictiva (…)”.

Esta institución no ha recibido dichos informes detallados y concluyentes en los que se indique cuántas personas están dedicadas a realizar estas tareas, en qué consisten las mismas, el tiempo y la dedicación que exigen, por qué se producen dichas sobrecargas, cuántas personas serían necesarias para atender a las referidas tareas de forma adecuada y, sobre todo, la imposibilidad de dedicar o redistribuir más medios personales y técnicos para garantizar, de forma más favorable, el ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos.

Hay que tener en cuenta que Valencia es la tercera ciudad con más habitantes de España, por lo que debe contar con medios personales y técnicos más que suficientes para atender las numerosas preguntas que es lógico que planteen los concejales de la oposición en un municipio que funciona en régimen de gran población y en el que se plantean y deciden todos los días complejas cuestiones de interés general muy importantes para los vecinos.

Por último, en relación con la carga de trabajo que genera a los servicios municipales contestar a las abundantes preguntas y a las solicitudes de acceso a la información pública formuladas por los concejales de la oposición, es importante destacar que el Síndic de Greuges, en el Informe anual de 2021 (páginas nº 15 y 16) -que puede ser consultado [pinchando aquí](#)-, ha solicitado expresamente a Les Corts Valencianes la modificación del artículo 128 de la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, en los siguientes términos:

“(…) Por otra parte, la defensa del derecho de acceso a la información pública y del derecho a la participación política, en la manera en que se recoge en el correspondiente apartado de este Informe anual 2021, pone de manifiesto la necesidad de que el Síndic se implique de forma inequívoca en la denuncia de las trabas o cortapisas con que se intenta limitar la labor de los cargos públicos que forman parte de los grupos de la oposición.

El Síndic, en tanto que defensor de los derechos y libertades en un contexto de democracia representativa, no puede abdicar de su condición de instrumento para el perfeccionamiento del sistema democrático en el que se inserta.

Estos graves atentados al derecho a la participación política, que se reiteran año tras año, llevan al Síndic de Greuges a plantear a les Corts Valencianes la necesidad de modificar el artículo 128 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, con el fin de regular específicamente el acceso directo de todos los concejales a los documentos y a la información contenida en los sistemas informáticos de gestión electrónica de los expedientes municipales, salvo a los datos de las personas físicas especialmente protegidos o reservados.

El objetivo de la modificación legal sería mejorar el funcionamiento democrático de las corporaciones locales, acelerar el acceso a la información pública y facilitar el control y la fiscalización municipal, así como reducir tanto la necesidad constante de presentar

solicitudes por parte de los concejales de la oposición, como la carga de trabajo innecesaria que soportan los funcionarios y servicios municipales. Resulta descorazonador comprobar cómo se justifica, en muchos casos, la falta de respuesta a peticiones de información por la carga de trabajo que eso supone para los funcionarios mientras se niega el acceso electrónico a los expedientes, acudiendo a todo tipo de excusas (...)."

Hasta el momento, esta institución no tiene constancia de que se hayan iniciado los trabajos para modificar en este sentido el artículo 128 de la citada Ley 8/2010, de régimen local de la Comunitat Valenciana.

4ª. La obligatoriedad de dirigir la pregunta a la delegación correspondiente limita el derecho a formular preguntas directamente al Pleno.

El Secretario General y del Pleno, en los referidos informes de fechas 24/3/2022 y 20/6/2022, expone lo siguiente:

"(...) La determinación de la Delegación a la que va dirigida la pregunta permitirá que esta llegue rápidamente a quien asume la responsabilidad de responderla completa y justificadamente. También la concreción de la pregunta a un único asunto y cuestión, en una recta interpretación de la norma, ha de permitir responder más adecuadamente a lo demandado (...)."

Sin embargo, el artículo 118 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, reconoce a los concejales el derecho a dirigir preguntas al Pleno directamente, sin imponer, además, la obligación de detallar una concreta área o delegación para que dicha pregunta sea admitida o tramitada.

Esta institución considera que estamos ante una importante limitación del derecho de los concejales. En aquellos casos en que la pregunta se refiera a una cuestión muy concreta y detallada cuya materia pertenezca también a un área o delegación muy específica, como afirma el Secretario General y del Pleno, "permitirá que la pregunta llegue rápidamente".

No obstante, la realidad es muy distinta, sobre todo, en un Ayuntamiento tan grande como el de Valencia, en el que existen numerosas delegaciones con materias compartidas en exclusividad o en concurrencia con otras delegaciones. En estos casos, es imposible indicar una sola delegación, sin que las preguntas queden automáticamente sin respuesta en la parte de la materia que corresponda a otra delegación, debiendo formular otra pregunta que también computará en el límite máximo aprobado.

Este mismo resultado injusto también se producirá en los casos muy frecuentes en la práctica relativos a las preguntas sobre materias transversales, es decir, que afectan a todas o a la mayoría de las delegaciones. En estos casos, se obliga a los concejales a dirigirse individualmente a cada una de las delegaciones, como si fueran compartimentos estancos que no pertenecieran al mismo Ayuntamiento, aplicándoseles el límite máximo de preguntas aprobado.

Si los concejales de la oposición solo pueden presentar 3 preguntas para las comisiones y 5 para el Pleno y, al mismo tiempo, cada pregunta solo puede ser dirigida a una concreta delegación, de las 9 que tiene actualmente el Ayuntamiento de València, y cada pregunta solo puede contener un único asunto o cuestión, en aquellas materias cuya gestión es compartida o está muy relacionada con las competencias asignadas entre varias delegaciones o se trata de materias transversales, que afectan a todas las delegaciones, dicho límite dificulta en exceso el ejercicio del derecho fundamental a participar en la gestión y control de los asuntos públicos a través de las preguntas.

Dicho en otros términos, si la materia objeto de la pregunta afecta o está relacionada con las competencias atribuidas a varias delegaciones o a todas ellas (a las 9 existentes actualmente), los concejales están obligados a preguntar individualmente a cada delegación, de manera que se producen los siguientes efectos negativos: los concejales agotan enseguida el límite máximo de 3 preguntas para las comisiones y 5 para el pleno; cada delegación contesta en tiempos diferentes, y se incrementa el riesgo de respuestas descoordinadas, incompletas o contradictorias.

El Síndic considera que los concejales, en ejercicio de su derecho fundamental a la participación en la gestión de los asuntos públicos, tienen derecho a dirigir sus preguntas directamente al Pleno, de manera

que son los distintos servicios municipales con competencia en la materia o materias a la que se refiera la pregunta quienes tienen que trabajar, de forma rápida, eficaz y coordinada, en la preparación de una respuesta conjunta, clara, congruente y motivada.

d) La regulación y la interpretación de la normativa que afecta al derecho fundamental de participación política de los cargos públicos representativos debe hacerse en el sentido más favorable a la eficacia del mismo.

El Tribunal Constitucional tiene dicho, entre otras, en su Sentencia nº 159, de 12/12/2019, que cuando se trata de cargos representativos, el derecho enunciado en el artículo 23.2 de la Constitución Española (CE) ha de ponerse en conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE). Relación de obligada constatación si se tiene en cuenta que son los representantes, justamente, quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, al margen ahora del carácter directo que el propio precepto garantiza.

Se trata de dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y el pluralismo político consagrados en el art. 1 CE, que se presuponen mutuamente y aparecen “como modalidades o variantes del mismo principio de representación política”.

El derecho del artículo 23.2 CE, así como indirectamente el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado ilegalmente en su ejercicio.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia nº 115, de 16/10/2019, recuerda la necesidad de evitar regulaciones que puedan suponer limitaciones innecesarias al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y de formular una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan constreñirlos, debiendo explicar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE.

Como indica la Sentencia nº 151, de 21/12/2017, la motivación es lo que permitirá dirimir si la restricción de que se trate resulta proporcionada por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto.

En este caso, según indica el Secretario General y del Pleno en su informe de fecha 20/6/2022, la motivación es la siguiente:

“(…) la limitación del número de preguntas y de la única cuestión que han de contener, que aprueba la modificación, no se ha motivado nunca en el argumento de no alargar los debates y, en definitiva, la duración de la sesión, sino en impedir una sobrecarga de tareas de las oficinas municipales (…)”.

Esta institución considera que la aplicación de la limitación del número de preguntas que los concejales pueden dirigir a las comisiones y al pleno y de la única cuestión que han de contener, no genera ningún beneficio o ventaja para el interés general, y que el perjuicio consistente en sobrecargar de tareas las oficinas municipales se soluciona fácilmente destinando más personal para atender dichos trabajos.

e) La necesidad de consensuar una regulación de las preguntas entre todos los grupos municipales.

En la Recomendación de fecha 15/7/2021 se dice, y se reitera ahora, lo siguiente:

“(…) Esta institución considera, dicho sea con todos los respetos, que si el Ayuntamiento de València quiere hacer real y efectivo el objetivo primordial de la transparencia expuesto en la referida exposición de motivos del “Reglamento de Gobierno Abierto”, consistente en “dar a la ciudadanía la certidumbre necesaria en torno al quehacer gubernamental para su posterior fiscalización”, el compromiso y los esfuerzos de todos los grupos municipales deberían centrarse, más que en limitar el número de preguntas

que pueden formular los concejales en cada sesión plenaria, en mejorar el régimen jurídico aplicable a las mismas para evitar los efectos indeseables que se están produciendo en la actualidad (...).”

En relación con los esfuerzos de los grupos municipales, el Secretario General y del Pleno, en sus referidos informes de fechas 24/3/2022 y 20/6/2022, hace la siguiente reflexión:

“(…) hubiera sido conveniente conseguir una solución consensuada entre todos los grupos municipales, que pudiera ser entendida, aceptada y aplicada también por las futuras Corporaciones municipales, sea cual sea su composición política, pero al parecer no ha sido posible hasta este momento (...).”

Una de las características esenciales de cualquier sistema democrático es la posibilidad de que se produzcan cambios en los gobiernos de las instituciones. Los concejales que hoy están en el equipo de gobierno pueden estar en el futuro en la oposición, y viceversa. La regulación de las preguntas que se pueden dirigir a las comisiones y al pleno, como instrumento de control y de transparencia, es una cuestión que interesa a todos los concejales por igual.

Las democracias merecen el calificativo de “avanzadas” porque las distintas sensibilidades políticas, a pesar de sus diferencias, son capaces de demostrar a la sociedad que pueden ponerse de acuerdo para avanzar en los temas que son realmente importantes, como, en este caso, consensuar entre todos los grupos municipales una regulación que resulte más favorable para el ejercicio de un derecho fundamental de primer orden como es el de participar en la gestión y control de los asuntos públicos.

La experiencia en el ámbito de las entidades locales demuestra que los acuerdos consensuados son más eficaces, perduran en el tiempo aportando una gran seguridad jurídica, son respetados por todas las partes y constituyen un gran ejemplo para las futuras corporaciones locales.

Por último, y ya para concluir, es importante recordar que los concejales de la oposición no están para observar y permanecer impasibles. Deben participar, preguntar y controlar, ya que este comportamiento beneficia también a quienes están gobernando, porque les obliga a actuar mejor y hacer las cosas bien, y al conjunto de la ciudadanía, porque garantiza que el Ayuntamiento sirva con objetividad los intereses generales y actúe con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, conforme al mandato del artículo 103.1 de la Constitución Española.

3. Resolución

Primero: RECOMENDAMOS que, en cumplimiento de la Resolución del Síndic de Greuges de fecha 15/7/2021 (anterior expediente de queja nº 2101528), y teniendo en cuenta los principios recogidos en el Reglamento de Gobierno Abierto que resultan de aplicación a todo el ámbito de actuación municipal, se modifique, de forma consensuada con todos los grupos municipales, la regulación actual de las preguntas prevista en el Reglamento Orgánico del Pleno de la forma más favorable al ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1 de la Constitución Española), con la finalidad de potenciar este procedimiento de control y transparencia y mejorar su funcionamiento práctico.

Segundo: RECORDAMOS EL DEBER LEGAL de respetar el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana donde se establece que los ciudadanos valencianos tendrán derecho a dirigirse a la Administración de la Comunitat Valenciana en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada.

Tercero: El Ayuntamiento de València está obligado a responder por escrito en un plazo no superior a un mes desde la recepción del presente acto. Su respuesta habrá de manifestar, de forma inequívoca, su posicionamiento respecto de las recomendaciones o sugerencias contenidas en la presente resolución. Así:

- Si manifiesta su aceptación, hará constar las medidas adoptadas para su cumplimiento. Si el plazo para cumplirlas resultara superior, la respuesta deberá justificar esta circunstancia e incluir el plazo concreto comprometido para ello.

- La no aceptación habrá de ser motivada.

Núm. de reg. 15/11/2022
CSV *****
Validar en URL <https://seu.elsindic.com>



Este documento ha sido firmado electrónicamente el 15/11/2022 a las 14:14

Cuarto: La presente resolución será notificada al Ayuntamiento de València y a la autora de la queja.

Quinto: Publicar esta resolución en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana