

"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 2402304

Materia Transparencia

Asunto Alcaldía. Secretaría General. Falta de inclusión en el orden del día de la propuesta presentada con fecha 17/4/2024 sobre la modificación del día de celebración de los plenos ordinarios del martes al lunes.

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

1.1. El 12/6/2024, la persona interesada presentó un escrito de queja en el que detalla los siguientes hechos y efectúa estas consideraciones:

"(...) El compareciente resulta concejal del grupo municipal del Partido Popular del Excmo. Ayuntamiento de Calpe y ello en virtud de sesión constitutiva celebrada el día 15 de junio de 2023, cuya copia se acompaña a la presente bajo el número uno de documentos, siendo además el portavoz de dicho Grupo Político en dicho Consistorio, remitiéndonos a efectos probatorios al archivo del reseñado Ayuntamiento.-

Además el compareciente resulta Diputado Nacional del Partido Popular en el Congreso como consecuencia de las elecciones generales celebradas en la mensualidad de julio de 2023, tal y como consta con la acreditación que, por copia, se acompaña a la presente bajo el número dos de documentos.-

SEGUNDA.- En la sesión plenaria de organización del Ayuntamiento de Calpe (...) se acordó que los Plenos del Ayuntamiento de Calpe se celebrarán el segundo martes de cada mes, siendo esto un hecho que, como se advirtió en sesión plenaria, imposibilita que algunos portavoces puedan asistir a las sesiones plenarias ordinarias, como es el caso del suscribiente, quien asiste a los plenos del Congreso, celebrado de martes a jueves, por tradición parlamentaria. En aquel momento los distintos portavoces de los grupos políticos que conforman el gobierno se comprometieron a, una vez fijadas las sesiones del Congreso de los Diputados, modificar la fecha de las sesiones si era necesario.-

TERCERA.- Transcurrido casi un año desde la celebración de los comicios locales, y a pesar de reiterar por esta parte la solicitud de que se modificara el día de celebración de dicho pleno, para poder permitir al suscribiente su asistencia en el ejercicio de su derecho de participación, hasta la fecha por el Ayuntamiento de Calpe y por su alcaldesa nada se ha realizado al respecto.-

Ante ello, en fecha de 17 de abril de 2024 por el compareciente se presentó instancia con propuesta de resolución al objeto de que se modificara el día de celebración de dicho pleno, sin que afectara en ningún caso a la periodicidad mensual de los mismos, por cuanto simplemente se solicitaba se trasladara el mismo del martes al lunes, propuesta de resolución que no fue incluida en el orden del día del pleno correspondiente (...)"

1.2. El 17/6/2024, admitida la queja a trámite, se requiere al Ayuntamiento de Calp el envío, en el plazo legal máximo de un mes, de un detalle de las razones que justifican la falta de inclusión en el orden del día de la propuesta presentada con fecha 17/4/2024 sobre la modificación del día de celebración de los plenos ordinarios del martes al lunes, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 116.2 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana: “*Se incluirán en el orden del día las propuestas presentadas con diez días naturales de antelación a la fecha del Pleno ordinario*”.

1.3. El 11/7/2024, se registra el informe remitido por el Ayuntamiento de Calp, exponiendo, en esencia, lo siguiente:

Escrito de la Alcaldía:

“(…) 1. A partir de la petición del Sr. (...), desde esta Alcaldía se solicitó informe jurídico al Secretario del Ayuntamiento sobre la necesidad de incorporarlo o no al orden del día.

2. El Informe jurídico concluía que era potestad de la alcaldía este punto en concreto, por estar reservada esta competencia en aplicación de lo dispuesto en el artículo 38 del ROF.

3. Visto este Informe jurídico, y en uso de la potestad señalada, determiné que al haberse tratado ya en su momento en el pleno de organización, y no existir una demanda mayoritaria de los miembros de la Corporación, no iba a incluirlo motu proprio en el orden del día, pues el Sr. (...) como cualquiera de los cinco portavoces de los grupos municipales, podían hacerlo directamente utilizando lo señalado en el artículo 91.4 del ROF (como señala el Secretario en su Informe de 10/07/2024) De hecho, así ocurrió en la sesión plenaria del 14/05/2024, y el Sr. (...) sometió la urgencia de la propuesta al Pleno de la Corporación.

En cualquier caso, el motivo de proponer al Pleno de la Corporación la celebración de las sesiones ordinarias el segundo martes del mes, responde a el comentario generalizado en la legislatura anterior (2019-2023) de que celebrarlos en lunes resultaba inconveniente, por ser el día inmediatamente posterior al fin de semana. De igual modo, el viernes es el día que se reserva habitualmente para otras atenciones protocolarias, descartando realizarlo por la mañana al haber manifestado también otros grupos con concejales sin dedicación exclusiva su negativa a ello, sobre todo de manera habitual.

Por todo lo expuesto anteriormente, desde esta Alcaldía se quiere incidir en que el único motivo de esta modificación es fomentar una planificación más eficiente, sin intención alguna de perjudicar a ningún miembro de la Corporación”.

Informe del Secretario General de la Corporación de fecha 10/7/2024:

“(…) corresponde al Pleno de la Corporación la determinación de la periodicidad de las sesiones del propio órgano, pero únicamente a propuesta de la Alcaldía, en aplicación de lo señalado en el primer párrafo del artículo 38 ROF (...) el artículo 116 de la LRLCV no habilita a cualquier miembro de la Corporación a presentar una propuesta de Acuerdo al Pleno para determinar el número de comisiones informativas, su denominación y funciones, sino que únicamente puede realizar esta propuesta la persona que ocupe la alcaldía (...)

siguiendo lo señalado en el artículo 38 del ROF y el artículo 113 de la LRLCV, ni la alcaldía puede determinar el número, denominación y funciones de las comisiones informativas o la periodicidad de las sesiones.... ni el Pleno hurtarle a la alcaldía su potestad de realizar la propuesta que estime oportuna, en estos aspectos o, por ejemplo, en la formación del presupuesto municipal.

Lo que sí que puede hacer cualquier grupo político en una sesión plenaria ordinaria es hacer uso de lo dispuesto en artículo 91.4 del ROF (...)

De hecho (...) el Sr. (...) pudo hacer uso de esta potestad – y así lo hizo – para incluir el debate y votación la modificación del día de celebración de las sesiones ordinarias en la sesión ordinaria del día 14 de mayo de 2024, tal y como consta en el punto 20 del Acta de la sesión:

“20. MOCIONES.

El portavoz del Grupo Municipal de Partido Popular presenta una moción sobre la modificación del día de celebración de las sesiones ordinarias del pleno y de las comisiones informativas, para ser incluida en el Orden del día, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91.4 del Real Decreto 2568/1986, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROF), procediendo a la justificación de la urgencia.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 91.4 y 83 del ROF, se somete la urgencia a votación, siendo rechazada por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, con los votos en contra de los Grupos Municipales Somos Calpe, Socialista y Compromís, votando a favor de la urgencia los Grupos Municipales Popular y Defendamos Calpe”.

quien suscribe este Informe considera que no existe vulneración del derecho constitucional del Sr. (...) a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, pues se parte del principio de voluntariedad en la ocupación de ambos cargos públicos, Diputado en el Congreso de los Diputados y concejal en el Ayuntamiento de Calp, de conformidad con lo señalado en el artículo 46.2 de la LOREG.

(...) se estima que la regulación indicada en el artículo 55.6 del ROM y el artículo 116 de la LRLCV y se lleva a cabo dentro de lo señalado en el previo artículo 113 de la misma Ley, por cuanto es normativa de carácter básico estatal lo señalado en el artículo 38 del ROF, con lo que la determinación de la periodicidad de las sesiones ordinarias corresponde al Pleno de la Corporación, pero únicamente a propuesta de la alcaldía-presidencia.

No corresponde a este Secretario pronunciarse sobre los motivos por los cuales la Alcaldesa-presidenta, haciendo uso de sus potestades legalmente atribuidas, no incluyó en el Pleno ordinario del día 14 de mayo de 2014 la petición realizada por el Sr. (...)."

1.4. El 11/7/2024, el Síndic remite el informe del Ayuntamiento de Calp a la persona interesada para alegaciones durante el plazo de diez días hábiles.

1.5. El 23/7/2024, la persona interesada presenta alegaciones. En síntesis, expone lo siguiente:

“(...) el suscribiente, tras más de un año desde la constitución de la Corporación Municipal, a pesar de la multitud de veces que se dirigió a la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Calpe y de contar con el apoyo de todos los grupos políticos municipales, a excepción de los que forman el equipo de gobierno (*vide* página 6 del informe emitido por el Sr. Secretario Municipal “*esta enmienda fue rechazada por 11 votos en contra y 10 votos a favor*”), se vio en la necesidad de formular una propuesta de resolución al Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Calpe, que no fue incluida en el Orden del Día por orden expresa la Alcaldesa (...) en base a un informe elaborado por el Secretario Municipal (...)

1º.- El meritado informe falta a la verdad por cuanto, como se desprende de la videoacta del reseñado pleno de fecha 14 de mayo de 2024 –<https://www.calp.es/videoactas> - el compareciente no formuló enmienda alguna, sino que lo que vino es a formular una moción in voce, ante la negativa de la Alcaldesa Presidenta de incluir en el orden del día la propuesta de resolución que pretendía que el Pleno de la Corporación tomara en consideración y votara la modificación del día de celebración de los plenos ordinarios (...)

Del referido informe municipal no se desprende que razón o causa impide la modificación del día de celebración de las sesiones plenarias del Ayuntamiento de Calpe y que pudieran afectar a la administración local-.

La patética excusa que se recoge en el escrito de fecha 11 de julio de 2024 remitido a esta Sindicatura por la Sra. Alcaldesa Presidenta no resulta de recibo, por cuanto afirmar que no pueden celebrarse los lunes “porque es inconveniente por ser el día posterior al fin de semana” carece de sentido alguno, por cuanto el día de lunes, para todos los trabajadores sin excepción alguna, resulta un día hábil y laborable, salvo que en el Ayuntamiento de Calpe existan prebendas desconocidas para el resto de ciudadanos, y señalar que tampoco es posible celebrarlos el día de viernes “no es posible por dedicarlo a actividades protocolarias” , cuando si accedemos a la Agenda de Eventos – <https://www.calpe.es.eventos> podemos encontrar que, por ejemplo, ningún viernes del mes de junio ha existido evento alguno – se acompaña captura de pantalla de dicha mensualidad. Y si se revisan las anteriores mensualidades encontramos que existen multitud de viernes donde no hay actividad protocolaria alguna y las existentes lo son a primera hora de la noche.

Por tanto, tampoco se justifica por la administración local la decisión de no variar el día de celebración de las sesiones plenarias-.

(...) concluye el escrito de la Sra. Alcaldesa que “... descartando realizarlo por la mañana al haber manifestado también otros grupos con concejales sin dedicación exclusiva su negativa a ello, sobre todo de manera habitual”-.

Dicha aseveración casa mal con las consideraciones que se contienen en el informe emitido por el Sr. Secretario Municipal que afirma, con apoyo en el artículo 74.3 de la LRBRL que “no es posible, en consecuencia, por incompatibilidades entre el horario de la celebración de las sesiones y el horario de las relaciones laborales o de cualquier otra índole, calificar el horario de las sesiones acordado por el pleno, como inadecuado o ilegítimo. Tampoco, tienen derecho los miembros de las entidades locales a que el horario de las sesiones se fije atendiendo a sus circunstancias laborales, representativas o personales.-

Entonces ni no se puede celebrar las sesiones plenarias por la mañana porque los concejales sin dedicación exclusiva se niegan a ello, ¿porqué para el suscribiente, concejal sin dedicación exclusiva, que no puede acudir a las sesiones plenarias por resultar ser Diputado Nacional, no puede variarse el día de la celebración de las sesiones plenarias para poder acudir a las mismas? (...)

Conforme a dicha doctrina constitucional no puede el régimen de autonomía local y autoorganización vulnerar el derecho fundamental que asiste a esta parte a la participación política, y ello por cuanto la posición del Ayuntamiento de Calpe priva al suscribiente de su derecho/obligación de participar en las deliberaciones del pleno y votar libremente las propuestas que al mismo se elevan, por lo que procede estimar la pretensión de esta parte, recomendándose a dicho Consistorio la modificación de la fecha de celebración de las sesiones plenarias (...)."

2 Conclusiones de la investigación

Ha quedado acreditada la falta de inclusión en el orden del día del pleno de la propuesta presentada por el autor de la queja con fecha 17/4/2024 sobre la modificación del día de celebración de los plenos ordinarios del martes al lunes.

En el documento suscrito por la Alcaldía con fecha 11/7/2024, se considera que la inclusión de la propuesta en el orden del día es una potestad discrecional de la Alcaldía: *“el Informe jurídico concluía que era potestad de la alcaldía este punto en concreto, por estar reservada esta competencia en aplicación de lo dispuesto en el artículo 38 del ROF”*.

En dicho informe jurídico suscrito por el Secretario General de la Corporación con fecha 10/7/2024, se concluye, al amparo de lo dispuesto en el artículo 38 del ROF, que *“el artículo 116 de la LRLCV no habilita a cualquier miembro de la Corporación a presentar una propuesta de Acuerdo al Pleno para determinar el número de comisiones informativas, su denominación y funciones, sino que únicamente puede realizar esta propuesta la persona que ocupe la alcaldía”*.

Además, en dicho informe del Secretario General, se indica que *“no corresponde a este Secretario pronunciarse sobre los motivos por los cuales la Alcaldesa-presidenta, haciendo uso de sus potestades legalmente atribuidas, no incluyó en el Pleno ordinario del día 14 de mayo de 2014 la petición realizada por el Sr. (...)”*.

Esta institución, dicho sea con todos los respetos, no comparte la interpretación defendida por el Secretario General del Ayuntamiento de Calp en su informe de fecha 10/7/2024 por las siguientes razones.

El artículo 38 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), dispone lo siguiente:

“Dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva, el Alcalde convocará la sesión o sesiones extraordinarias del Pleno de la Corporación que sean precisas, a fin de resolver sobre los siguientes puntos:

- a) Periodicidad de sesiones del Pleno.
- b) Creación y composición de las Comisiones informativas permanentes.
- c) Nombramientos de representantes de la Corporación en órganos colegiados, que sean de la competencia del Pleno.
- d) Conocimiento de las resoluciones del Alcalde en materia de nombramientos de Tenientes de Alcalde, miembros de la Comisión de Gobierno, si debe existir, y Presidentes de las Comisiones informativas, así como de las delegaciones que la Alcaldía estime oportuno conferir”.

Este precepto no puede interpretarse restrictivamente en el sentido de atribuir en exclusividad a la Alcaldía la facultad de proponer al Pleno el día y el horario de celebración de las sesiones ordinarias. Hay que tener en cuenta que se trata de un precepto que tiene naturaleza reglamentaria y que no puede ser aplicado para limitar el contenido de la facultad reconocida por una norma posterior con rango de Ley, concretamente, el artículo 116 de Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (en adelante, LRLCV), que dispone lo siguiente:

“Los grupos municipales o una cuarta parte de los miembros de la corporación podrán presentar al Pleno propuestas para su debate y votación.

Se incluirán en el orden del día las propuestas presentadas con diez días naturales de antelación a la fecha del Pleno ordinario. Si la propuesta se presentara pasado dicho plazo sólo podrá procederse a su debate y votación plenaria mediante acuerdo previo que aprecie su urgencia adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación”.

Esta institución considera que, con independencia del contenido material de la propuesta, e incluso si se trata de fijar el día y hora de celebración de los plenos ordinarios, las propuestas deberán ser, en todo caso, incluidas en el orden del día, sí cumplen con los requisitos establecidos en dicho artículo 116 de la Ley 8/2010.

Es muy importante tener en cuenta que la inclusión de una materia o asunto en el orden del día no significa automáticamente su aprobación. El pleno puede debatir sobre la materia, y si existe algún impedimento para adoptar algún acuerdo sobre la misma, por ejemplo, la falta de algún informe técnico, la Secretaría General puede expresar su reparo en la misma sesión plenaria.

A mayor abundamiento, el artículo 92.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), señala lo siguiente:

“Cualquier Concejales podrá pedir, durante el debate, la retirada de algún expediente incluido en el orden de día, a efecto de que se incorporen al mismo documentos o informes, y también que el expediente quede sobre la mesa, aplazándose su discusión para la siguiente sesión. En ambos casos, la petición será votada, tras terminar el debate y antes de proceder a la votación sobre el fondo del asunto. Si la mayoría simple votase a favor de la petición no habrá lugar a votar la propuesta de acuerdo”.

Por otra parte, esta Institución tiene dicho que para apreciar la existencia de una vulneración de los derechos fundamentales de los representantes políticos contenidos en el art. 23 CE, en este caso, los concejales, es necesario que se haya producido una restricción ilegítima de los derechos y facultades que les reconocen las normas que resulten en cada caso de aplicación.

Sin embargo, la vulneración del derecho fundamental no se produce con cualquier acto que infrinja el status jurídico aplicable al concejal, pues a estos efectos sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa.

A estos efectos, la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 20, de fecha 14 de marzo de 2011, nos recuerda que;

“(…) entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación municipal se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno municipal, la de participar en las deliberaciones del Pleno de la corporación y la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores funciones (…)

El derecho de los concejales a presentar propuestas pertenece al núcleo de su función representativa. Al respecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 151/2017, de 21 de diciembre, afirma que:

"los miembros de una corporación local cuentan entre las funciones que pertenecen a ese núcleo representativo, entre otras, en todo caso y, por tanto, también en el de los concejales no adscritos, con la de participar en la actividad de control del gobierno local".

Asimismo, hay que recordar la necesidad de interpretar los preceptos que regulan el ejercicio de los derechos fundamentales de la forma más favorable a su efectividad, tal como ha insistido desde el primer momento el Tribunal Constitucional con tanta reiteración que no es necesario hacer cita de Sentencias ya que se trata de un principio interpretativo firmemente asentado en nuestro ordenamiento.

En el caso que nos ocupa, se considera que impedir la inclusión en el orden del día de la propuesta presentada por el autor de la queja con fecha 17/4/2024, cuando la misma cumple con los requisitos señalados por el artículo 116 de LRLCV, dificulta al concejal, más allá de lo razonable, el ejercicio de las funciones de control del gobierno municipal.

Esta Institución considera que las funciones de control de los órganos de gobierno que corresponden al Pleno (art. 123.1.a) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local) no solo permiten fiscalizar los resultados de la gestión municipal sino profundizar en los mecanismos de participación ciudadana, reforzando la práctica democrática y la transparencia en la actuación administrativa.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en su Sentencia nº 315/2015, de 15 de abril (Recurso contencioso-administrativo nº. 499/2013, [pinchar aquí](#)) ha estimado la vulneración del derecho fundamental del artículo 23 de la CE con el siguiente razonamiento:

"(...) una vez examinado el contenido y alcance del derecho fundamental que se invoca como vulnerado por los actores por la redacción dada al art. 95 del ROM en relación con la demora que el mismo implica para el debate de las proposiciones presentadas, y puesto en relación con la regulación que en esta materia contiene la ley autonómica en el art. 116 citado por los actores esta Sala aprecia que, efectivamente se produce en la actual redacción del ROM una vulneración del derecho fundamental invocado al entrar en contradicción con lo dispuesto por el art. 116 de la LRLCV, sin que la distinción que realiza el art. 94 del ROM justifique la demora en la inclusión de las mociones en el orden del día máxime cuando el art. 116 precitado establece un plazo máximo de diez días de antelación para incluir en el orden del día las propuestas presentadas, **sin que dicho precepto realice distinción alguna entre el tipo de propuesta a presentar**, y a dicho plazo autonómico resulta imprescindible que se ajuste el Reglamento municipal (...)".

Respecto al fondo del asunto, no ha quedado acreditada ninguna razón de peso que imposibilite el cambio de celebración de los plenos ordinarios del martes al lunes. El autor de la queja ha alegado que no hay ningún inconveniente a que el pleno se celebre el día inmediatamente posterior al fin de semana, o los viernes, en los que tampoco se realizan tantas actividades protocolarias que impidan su celebración.

Finalmente, sin perjuicio de que se defienda que la Alcaldía tiene una potestad “exclusiva” para proponer al Pleno el día y hora de celebración de las sesiones ordinarias o de que se considere que los concejales no tienen el derecho a que los plenos se celebren los días que mejor se ajusten a sus intereses personales, lo cierto es que incluso las potestades discrecionales no son absolutas y que el artículo 9.3 prohíbe la arbitrariedad de los poderes públicos.

Si no existen razones o causas justificadas que impidan cambiar la celebración de los plenos ordinarios del martes al lunes, la decisión de no acceder a dicha modificación podría considerarse arbitraria, ya que sigue impidiendo que el concejal autor de la queja, que tiene la condición de diputado de las Cortes Generales, pueda asistir a los plenos municipales.

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones al Ayuntamiento de Calp:

RECOMENDAMOS que, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, se incluya en el orden del día del próximo pleno ordinario la propuesta presentada por el autor de la queja con fecha 17/4/2024, sobre la modificación del día de celebración de los plenos ordinarios del martes al lunes, para su debate y votación a la vista de las consideraciones efectuadas en la presente resolución.

Según la ley que regula esta institución, las Administraciones a las que van dirigidas nuestras consideraciones están obligadas a enviarnos, **en el plazo máximo de un mes**, un informe donde manifiesten si aceptan estas consideraciones. Si las aceptan, deberán indicar las medidas que van a adoptar para cumplirlas. Si no las aceptan, deberán justificar su respuesta.

Finalmente, esta Resolución se notificará a todas las partes y se publicará en www.elsindic.com/actuaciones.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana