

ALGUNAS INCIDENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PLENO Y EN LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL

Jorge CUERDA MÁS

*Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Calaf
Letrado de la Diputación de Valencia (en excedencia)*

*Trabajo de evaluación presentado al Curso sobre “La participación ciudadana en la
Administración Local”. Granada, CEMCI, abril a mayo de 2013.*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. El régimen jurídico de la participación vecinal en el Pleno de un Ayuntamiento.
3. La participación ciudadana en la Junta de Gobierno Local.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

1. INTRODUCCION.

La situación actual de crisis económica ha derivado en una intervención ciudadana en todos los ámbitos de la sociedad y la rebelión social frente a los recortes para hacer frente a los compromisos económicos adoptados por nuestros gobernantes ante las obligaciones soterradas de la Comisión Europea.

Como decimos, la crisis ha motivado la participación ciudadana hasta puntos inimaginables hace años que recuerdan épocas pasadas. Si bien, principalmente esa participación ciudadana ha tenido lugar mediante concentraciones o manifestaciones tomando la calle como medio público y libre para exteriorizar el derecho constitucional a la libertad de expresión, a nadie se le escapa que constituye un modo de presión y de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Baste recordar casos como el de la Plataforma de STOP DESAHUCIOS, la llamada “marea blanca” frente a la privatización de los hospitales públicos de la Comunidad de Madrid o los recientes “escraches” exportados de Argentina como modo de intentar cambiar el pensamiento de nuestros gobernantes o hacer reflexionar sobre una cuestión trascendental.

A menor escala, también en el ámbito local se ha podido constatar en los Ayuntamientos un aumento de la participación y reivindicación ciudadana. Cada vez

más, los vecinos conscientes de que las decisiones de sus gobernantes tienen una incidencia más directa que otras instancias, y repercuten de manera significativa en su esfera, ejercen su derechos ante aquéllos, pudiéndose constatar un aumento en la fiscalización de los órganos colegiados como el Pleno o la Junta de Gobierno Local donde en la mayoría de los casos, el alcalde tiene delegadas muchas de las competencias que le corresponden y, por supuesto, sean delegables.

Nos centramos en el presente trabajo en la participación ciudadana en el Pleno y la Junta de Gobierno Local cuyo estudio merece la pena pues, no son pocos los casos en que un vecino solicita hablar en el Pleno del Ayuntamiento para tratar cualquier cuestión y el Alcalde prohíbe su participación, haciéndose preciso concretar el régimen jurídico aplicable a estos casos y tratar, siquiera indiciariamente, los derechos que corresponden a los ciudadanos en su seno.

También centraremos nuestros esfuerzos en determinar qué derechos puede ostentar un vecino en relación con la Junta de Gobierno Local dado que, a diferencia de lo que ocurre con el Pleno, aquella no es pública.

Entremos pues, en cada uno de los aspectos propuestos.

2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN VECINAL EN EL PLENO DE UN AYUNTAMIENTO.

Una de las cuestiones más controvertidas de la participación de los vecinos en el pleno es cuando, finalizada la sesión¹, se permite la intervención del público asistente y si pueden preguntar y decir todo aquello que les venga en gana o si puede limitarse esa participación de algún modo.

Si atendemos a la redacción del ROF, el art. 88 3. “El público asistente a las sesiones no podrá intervenir en éstas, ni tampoco podrán permitirse manifestaciones de agrado o desagrado, pudiendo el Presidente proceder, en casos extremos, a la expulsión del asistente que por cualquier causa impida el normal desarrollo de la sesión. Sin perjuicio de ello, una vez levantada la sesión, la Corporación puede establecer un turno de consultas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal”².

¹ No nos referimos aquí a la participación durante el Pleno que el art. 228 ROF reconoce a determinadas asociaciones o entidades.

² Como podemos ver el artículo mencionado no distingue entre sesiones ordinarias y extraordinarias, aunque los ROM que suelen regular la participación lo fijan en las ordinarias.

Como vemos, no establece límite alguno en cuanto a las preguntas a formular o la duración de las exposiciones de los vecinos que asisten a las sesiones, salvo el de atender a “temas concretos de interés municipal”.

Sin duda alguna, nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado, cuya solución no puede ser más que una –a diferencia de las potestades discrecionales– y que debe analizarse caso por caso³.

³ Al respecto podemos extractar aquí la doctrina señalada por el TSJ de Andalucía, sede Granada que en su Sentencia núm. 103/2001 de 20 febrero que, al tratar la discutible urgencia de un Pleno, afirma que “...Y es que, ciertamente, el requisito de urgencia y la motivación de la misma, como concepto jurídico indeterminado establecido por la legislación local, no admite más que una solución correspondiendo su apreciación al Alcalde de la Corporación y su ratificación como requisito de validez, al Pleno de la Corporación, aunque ello, no cabe duda, puede ser controlado por los tribunales. En ese sentido, los conceptos jurídicos indeterminados son aquellos que, como la urgencia debatida en el presente proceso, son de necesaria indefinición normativa y, por ello, a los que ha de otorgarse un alcance y un significado específicos en función de unos hechos concretos, plenamente acreditados que difícilmente son extrapolables de otros supuestos (STS de 12 de diciembre de 1979), excluyendo su empleo, a diferencia del ejercicio de potestades discrecionales, diversas soluciones justas (STS 13 de julio de 1984). No obstante, también se ha afirmado tanto doctrinal como jurisprudencialmente (STS de 9 de diciembre de 1986) que dichos conceptos admiten un círculo de certeza positiva (supuestos que claramente encajan en el concepto), un halo de incertidumbre (supuestos de dudoso encaje) y un círculo de certeza negativa (supuestos que claramente no encajan en el concepto) por lo que existe un margen de apreciación atribuido a la Administración –en el presente supuesto al Alcalde y el Pleno del Ayuntamiento de Granada–, que sin implicar el ejercicio de una potestad discrecional, le permite subsumir en el concepto los supuestos situados en la zona de incertidumbre. De esta forma, y en el presente caso, la urgencia que se aduce se integra, a juicio de esta Sala, en esa zona de incertidumbre dados los argumentos vertidos por las partes que justifican sobradamente en un sentido o en otro la apreciación de la misma, y donde es preciso reconocer ese necesario margen de apreciación al órgano que normativamente tiene atribuida dicha potestad que no es otro que el Alcalde y el Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Granada que ratificó dicha urgencia atendiendo a las circunstancias existentes, es decir, la necesidad de acelerar la tramitación de un Plan cuya tramitación se demoraba ya algunos años con un claro perjuicio para los intereses de la ciudad. Aun así, y si eventualmente esta Sala estimase que, en el presente supuesto y a la vista de los datos obrantes, se había subsumido de forma caprichosa o arbitraria dicho concepto, tampoco bastaría para declarar violado el derecho fundamental alegado. En efecto, la virtualidad para vulnerar el derecho fundamental tantas veces citado sólo se produce cuando no sólo dicha urgencia no concurre o puede ser al menos objeto de discusión, cuestión de interpretación que claramente se incardina en una cuestión de legalidad ordinaria y que podría ser discutible en los presentes autos dependiendo de dónde se pusiera el acento tal y como ponen de relieve tanto el escrito de demanda como de contestación, sino cuando además dicha forma de proceder, por su carácter desviado, desmedido o torticero, priva, de tal forma, que lo impide o imposibilita adecuadamente, al sujeto titular del derecho fundamental del correcto desempeño del cargo, cuestión que, como se ha expuesto, no parece concurrir en el caso presente”.

Sin embargo, ello no es óbice para entender que pueda existir una limitación intrínseca en la misma de forma que venga limitada esa participación de algún modo. Normalmente serán los ROM los que deban regular esta cuestión pero, en aquellos municipios donde no existe obligación, debe estarse al texto normativo aplicable.

Muchos ROM suelen establecer limitaciones en la participación de los vecinos, sujetando las preguntas que puedan formular a los asuntos fijados en el orden del día de forma que no son libres para preguntar lo que deseen sino sólo sobre los aspectos tratados en el orden del día.

En este sentido, podemos citar aquí como ejemplos los siguientes:

El ROM del Ayuntamiento de Sueca⁴, en su art. 91 regula la Intervención del pueblo, señalando que: “Una vez finalizadas las sesiones del Pleno, la intervención del pueblo se regirá por las normas siguientes:

- a) Las intervenciones se realizarán a la finalización de la sesión del Pleno, estas podrán ser verbales o por escrito y versarán sobre asuntos incluidos en el orden del día de este.
- b) Las preguntas presentadas al Pleno serán contestadas al finalizar la sesión, una vez levantada esta por la Presidencia, por el presidente de la Comisión Informativa correspondiente, por el delegado del servicio o por cualquier otro miembro corporativo.
- c) Las preguntas que, bien por falta de datos suficientes o por cualquier otra razón, no pudieran ser contestadas después del pleno que se formularon, serán objeto de respuesta escrita al ciudadano que las planteó, en un plazo máximo de ocho días.
- d) Ni las preguntas ni las respuestas provocarán debate, es decir, que una a una pregunta corresponderá una respuesta en los términos descritos. Se admitirá un turno para aclaraciones.
- e) El tiempo máximo que se dispondrá después de cada pleno será de una hora para contestar a las preguntas efectuadas, con el fin de no dilatar en exceso su duración”

⁴ Publicado en el núm. 46 BOP de Valencia en fecha de 23 de febrero de 2013.

Por otro lado, el ROM del Ayuntamiento de Granada⁵ apenas difiere del texto del ROF y se limita a señalar sobre este particular (art. 118) que “El público asistente a las sesiones no podrá intervenir en éstas, ni tampoco podrán permitirse manifestaciones de agrado o desagrado, pudiendo el Presidente/a proceder, en casos extremos, a la expulsión de los asistentes que por cualquier causa impidan el normal desarrollo de las sesiones. Sin perjuicio de ello, una vez levantada la sesión, la Presidencia puede establecer un turno de consultas por el público asistente sobre temas concretos de interés Municipal”.

En cambio, el ROM del Ayuntamiento de Crevillente⁶ sí aporta novedades, introduciendo límites a dicha participación, como por ejemplo que sólo se permite la participación ciudadana en las sesiones ordinarias, se remite al reglamento de participación ciudadana y las reclamaciones individuales deben efectuarse utilizando otras vías, en este caso, a través de la Oficina de Reclamaciones de que dispone el mismo Ayuntamiento. Así se expresa: “13.- La participación ciudadana en las sesiones ordinarias será fuera de sesión y deberá formularse a los concejales delegados afectados por la materia expuesta. Los instrumentos de participación ciudadana en los Plenos se ajustarán a lo que disponga el Reglamento de Participación Ciudadana de este Ayuntamiento y las disposiciones legales vigentes. Dicha participación deberá ejecutarse desde el mutuo respeto a las opiniones de los vecinos, del Alcalde y de todos los miembros de la Corporación Municipal. Las reclamaciones particulares se formularán a través de la Oficina de Reclamaciones”.

Otros, en cambio, ni siquiera mencionan la participación de los ciudadanos en el Pleno, como ocurre, por ejemplo con el ROM de L’Hospitalet de Llobregat⁷.

La primera cuestión que nos surge es si esa limitación conculca el derecho constitucionalmente protegido y si es contrario al espíritu del ROF pues si este no establece limitación alguna tampoco debe hacerlo el ROM correspondiente, habida cuenta de la superioridad normativa de aquél como ya aclaró en su día el Tribunal Supremo.

⁵ BOP núm. 150, 6 de agosto de 2012.

⁶ El citado responde a una modificación parcial del ROM del Ayuntamiento de Crevillente de fecha de 31 de enero de 2011.

⁷ ROM L’Hospitalet de Llobregat publicado en el BOP 16-9-1997, art. 44.

A mi juicio, no puede hablarse de conculcación de precepto alguno y, menos aún de una pretendida vulneración del derecho a la libertad de expresión pues, si se realiza una interpretación sistemática pronto alcanzaremos la conclusión que tal vulneración no existe.

Efectivamente, el control de los actos del gobierno municipal se encomienda al Pleno, que de acuerdo con el art. 22.1 LRBRL se integra por todos los Concejales y es presidido por el Alcalde, señalando de forma específica el art. 22.3 a) que corresponde al Pleno “el control y la fiscalización de los órganos de gobierno” y son, por tanto, los representantes elegidos democráticamente –concejales- a quienes compete dicho control, pudiendo preguntar o hacer los ruegos que estimen pertinentes de acuerdo con el art. 97 ROF.

Si se permitiera que cualquier vecino que asiste al Pleno preguntar sobre cualquier cuestión se produciría una equivalencia en ese status y se podría llegar al absurdo de que aquellos vecinos que habiéndose presentado a unas elecciones y no hubieran obtenido la condición de concejal se equiparara a los que sí han obtenido dicha condición.

Por tanto, la participación ciudadana proclamada constitucionalmente en los asuntos públicos no impide que pueda ser canalizada y ordenada de forma que la misma se ejercite sobre unas bases y principios que no pueden considerarse absurdas o palmariamente contrarias al derecho de participación o de expresión.

Sin duda, la participación ciudadana puede hacerse a través de otros medios y cauces, como el derecho de petición⁸, escritos de solicitud de acceso a expedientes administrativos⁹, certificaciones de actos y acuerdos¹⁰ o, a través de cualquiera de los órganos de participación ciudadana, que se constituye como un órgano de existencia obligatoria de acuerdo con el art. 70.1 bis LRBRL¹¹.

⁸ Art. 29 CE.

⁹ Art. 70.3 LRBRL establece “Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada”.

¹⁰ Vid. supra.

¹¹ De esta forma, el art. 70.1 bis LRBRL señala que “1. Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en

Como decimos, el Pleno de un Ayuntamiento es, con carácter general público¹², lo que significa que necesariamente debe ser de acceso libre por la ciudadanía en general sin que puedan ponerse cortapisas de algún tipo. No obstante, cuando existan razones justificadas de aforo o cualquier otra circunstancia motivada (principalmente de seguridad pública) no veo inconveniente en que pueda contemplarse una limitación a través del ROM de igual modo que la intervención del público en las sesiones ordinarias como hemos visto anteriormente¹³.

De esta forma, el ROM de L'Hospitalet de Llobregat (BOP 16-9-1997) en su art. 44.2 concreta que “sin perjuicio de lo señalado en el apartado anterior, la Presidencia podrá directamente, o a petición de los portavoces de cualquiera de los Grupos Municipales, decidir que el Pleno, o parte del mismo, se celebren a puerta cerrada, cuando por parte de los asistentes se produjesen tumultos o se realizasen manifestaciones graves contra cualquiera de sus miembros o hubiese altercados públicos, que hicieran difícil o imposible la continuidad de la sesión con la normalidad y el respeto que merece la institución pública. En este caso, la Presidencia invitará a los asistentes a abandonar el Salón de sesiones, y, en caso, de resistencia por parte de aquellos, el desalojo podrá llevarse a cabo por los miembros de la Policía Local, por orden directa del Alcalde o Alcaldesa”.

Como vemos, en lugar de expulsar del Pleno a las personas que impidan su normal desarrollo, establece la posibilidad de que se celebre a puerta cerrada.

Ello conecta con una cuestión que merece tratar aquí cual es la posibilidad de utilizar grabadoras particulares en su seno pues, a priori, podría pensarse que al ser pública la sesión cualquier ciudadano estaría legitimado para utilizar estos medios de captación, y que un eventual impedimento a efectuar dicha grabación vulneraría el principio de publicidad de las sesiones, el derecho de los ciudadanos a obtener

el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales”. En los municipios sometidos al Título X de la citada Ley, los arts. 131 y 132 establecen la existencia del Consejo Social de la Ciudad y la creación de una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.

¹² Las excepciones que contempla la LRBRL a la publicidad de las sesiones plenarias se encuentran en el art. 69.1 según el cual “1. Las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas. No obstante, podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta”.

¹³ Podría plantearse la posibilidad que el ROM contemplara que aquellos que haciendo uso de ese derecho a participar en el Pleno y que hubieran sido expulsados en más de una ocasión por haber proferido insultos, no acatar las decisiones del Presidente, etc, pudieran verse limitados a asistir a los Plenos. En principio dicha posibilidad, a mi juicio, no tiene acomodo legal, ya que si bien podría encuadrarse en el Título XI LRBRL, la sanción a imponer es siempre pecuniaria no de otra clase.

información veraz y, desde el punto de vista de los concejales si fueran estos los que pretenden dicha grabación, a disponer de toda la información precisa para el desarrollo de su función.

Sobre esta cuestión ya se pronunció la antigua Audiencia Territorial de Madrid en sentencia de 29 de julio de 1988¹⁴ en la que se analizaba un supuesto en que mediante Decreto de un Alcalde, posteriormente ratificado por acuerdo del Pleno, se "prohibía la utilización de aparatos grabadores particulares en las sesiones plenarias de la Corporación", infringían el ordenamiento jurídico, y en especial si vulneraban el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, previsto en el art. 20 1 d) CE.

Dichos actos fueron recurridos por la Abogacía del Estado al considerar contrario al ordenamiento jurídico la resolución impugnada, sistematizándola en dos grupos. En primer lugar, los de índole formal, al considerar que el Decreto del Alcalde afecta a la organización y funcionamiento de la Corporación y, por lo tanto, a materias incursas en el Reglamento Orgánico cuya aprobación corresponde al Pleno de la Corporación y no al Alcalde, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales¹⁵. En segundo lugar, los de índole sustantiva, en cuya virtud la resolución impugnada vulneraría el derecho a recibir información veraz previsto en el art. 20.1 a) de la Constitución, así como el principio de publicidad de las sesiones del Pleno (art. 70.1 LRBRL y 88 ROF), el derecho de los ciudadanos a obtener información veraz (art. 70.3 LRBRL) y el de los Concejales a disponer de toda información precisa para el desarrollo de su función (art. 77. 2 LRBRL).

Aunque pueda pensarse en un primer momento que nos encontramos ante una nulidad de pleno derecho y no convalidable¹⁶ (art. 67 LRJPAC) al haberse dictado un

¹⁴ Esta sentencia fue confirmada por la del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 1990.

¹⁵ En este caso concreto se añadía también otra circunstancia y es que se criticaba el hecho de que la posterior aprobación de dicha Resolución por el Pleno de la Corporación pueda otorgarse eficacia alguna al haberse adoptado en sesión extraordinaria sin estar comprendido en su convocatoria, de conformidad con lo dispuesto en el art. 83 del Reglamento.

¹⁶ Y así ha venido siendo declarado por la doctrina jurisprudencial en el que declaró la nulidad de un acuerdo plenario que ratificaba una decisión previa viciada de nulidad por haber sido dictada por órgano manifiestamente incompetente, pudiéndose citar al respecto la STS de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 93/2000 de 25 enero al señalar que "...la solución a las dos tachas de ilegalidad que plantea el recurrente (incompetencia y vulneración del procedimiento) aparece clara. La incompetencia de la Comisión de Gobierno es patente y manifiesta, pues

acto por órgano manifiestamente incompetente (pues queda claro que la aprobación – o modificación- del ROM es una competencia del Pleno y no del Alcalde ex arts. 21, 22 y 47 LRBRL), la sentencia obvia esta cuestión de manera acertada.

De esta forma señala que, si bien es cierto que el Alcalde carece de competencia para aprobar o modificar el Reglamento Orgánico de la Corporación, correspondiendo ésta al Pleno, de conformidad con el art. 22 d) LRBRL y 50.3 del ROF, no lo es menos que el Alcalde como Presidente de la Corporación tiene encomendadas entre sus atribuciones la de presidir las sesiones del Pleno (art. 21.1 d) LRBRL y art. 41.4 ROF) y en consecuencia, como poder inherente o implícito a la misma, el conjunto de facultades de «policía interna», adoptando las medidas que estime adecuadas para velar por el normal desarrollo de las sesiones y el mantenimiento del orden en la Sala, en tal sentido han de entenderse los art. 94 y 95 del ROF. Pues bien, la prohibición de utilizar aparatos grabadores particulares en las sesiones del Pleno, no incide en las normas generales de organización y funcionamiento de la Corporación, sino que se trata, más bien, de una medida concreta encaminada a velar por el buen orden de las sesiones, comprendida por ende, dentro de las facultades de policía interna inherentes a sus atribuciones, siendo por lo tanto órgano competente para su adopción el Presidente de la Corporación, careciendo en consecuencia de relevancia jurídica toda consideración formal en torno a la posterior ratificación o prestación de consentimiento realizada por el Pleno¹⁷.

Como decíamos, desde un punto de vista sustantivo, el Abogado del Estado entendió que la resolución impugnada vulneraba el derecho de los ciudadanos a recibir información veraz por cualquier medio de difusión, reconocido en el art. 20.1 d) de la Constitución.

carece de competencia para alterar un acuerdo del Pleno. Esta incompetencia lo es por razón de la materia y, como se ha dicho, manifiesta, por lo que genera nulidad de pleno derecho (artículo 62.1.b de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre..., la cual no es convalidable por la ratificación que efectuó el Pleno, pues la convalidación por defectos de competencia sólo cabe si el defecto no es generador de nulidad de pleno derecho (artículo 67.3). Por otro lado, esta prohibición de convalidación tiene un claro fundamento, pese a que podría tacharse en principio de extraña dado que, pese a que hubiera una nulidad anterior, después ha intervenido el órgano competente con plenas garantías. Tal fundamento es que la ratificación no pretende ser un acto nuevo del órgano competente que produce sus efectos desde el momento en que se aprueba, sino que pretende dar validez retroactiva, desde el momento en que se dictó, al acto que al dictarse era anulable o nulo, lo cual, si bien es admisible en el primer caso (pues los actos anulables producen efectos mientras no se anulen) no lo es en el segundo...”.

¹⁷ El Tribunal Supremo en sentencia de 8 de noviembre de 1984 ya declaró que la permisón o prohibición de uso de las grabadoras en las sesiones formaba parte de las potestades de policía interna de las autoridades municipales.

Si bien, respecto de esta alegación es necesario tener presente, tal y como puso de manifiesto el Tribunal Constitucional en sentencia 105/83, de 23 de noviembre, que el derecho de información abarca una doble faceta, por un lado, el derecho a comunicar libremente información veraz y por otro el derecho de todos los ciudadanos a recibirla, señalando a continuación que "el objeto de este derecho es, por consiguiente, el conjunto de hechos que puedan considerarse como noticiables o noticiosos en los términos puntualizados anteriormente, y de él es sujeto primero la colectividad y cada uno de sus miembros, cuyo interés es el soporte final de este derecho del que es asimismo sujeto, órgano o instrumento el profesional del periodismo, puesto que a él concierne la búsqueda y su posterior transmisión". Este derecho en los términos expuestos, no aparece vulnerado, por un Decreto de Alcaldía donde prohíbe el uso de grabadoras, ya que la posibilidad de que tanto los ciudadanos en general como los periodistas en particular asistan a las sesiones del pleno y después difundan los hechos que a su juicio son noticiables, no sólo no se ve afectada sino que incluso aparece garantizada en el propio Decreto de la Alcaldía.

Por otra parte, el Secretario del Ayuntamiento, de conformidad con el art. 109 y 55 del ROF, extiende acta de los asuntos tratados a la que se dará la publicidad prevista en los arts. 229 y 230 del mencionado reglamento, sin que la no transcripción literal de todos y cada una de las intervenciones pueda considerarse insuficiente a los efectos de poder entender cumplido el derecho a la información veraz previsto en el art. 20.3, pues la veracidad de la información no requiere una transcripción literal, y en todo caso cualquier intervención o aspecto de la misma que pudiera considerarse relevante puede ser incluida en el Acta a petición expresa de los Concejales presentes. Estas mismas razones impiden entender vulnerados los arts. 70.1 y 2 y 77 de la LRBRL referidos a la publicidad de las sesiones, derechos de los ciudadanos a obtener información sobre los acuerdos adoptados, así como de los concejales a disponer de la información necesaria para ejercer sus funciones, pues el Decreto que comentamos ni impide ni restringe la posibilidad de asistir a las Sesiones del Pleno que siguen siendo públicas, de solicitar las certificaciones copias y, en general, la información necesaria en los términos del art. 70.3, ni tampoco limita en modo alguno el derecho de los Concejales a recibir la información necesaria para el ejercicio de sus funciones en los términos previstos en el art. 77 de la LRBRL, 14, 15 y 16 del ROF o de asistir y participar en sus sesiones.

Es por ello que la medida consistente en impedir la utilización de grabadoras particulares en las sesiones del Pleno trata de impedir que la utilización de dichos aparatos por el público o por los Concejales pueda interferir en el normal desarrollo de

la sesión en cuanto pudiera coartar la libertad de exposición de los miembros de la Corporación, si saben que sus palabras están siendo grabadas.

Finalmente, en cuanto a si la medida cuestionada se halla en contradicción con lo dispuesto en el art. 88 ROF, el precepto en cuestión prevé la posibilidad de ampliar el aforo de la Sala mediante la utilización de técnicas de difusión visual y auditiva, que constituyen un complemento optativo para la publicidad de las sesiones y en cuanto tal no se ve afectado por la Resolución comentada, que como ya hemos puesto de manifiesto no limita ni impide tal publicidad y que en todo caso se dicta con una finalidad distinta, que aun cuando pueda ser cuestionable desde el punto de vista de su oportunidad no lo es por su legalidad.

Por otro lado, el tema del impedimento de utilizar grabadoras particulares en el Pleno tampoco ha escapado al conocimiento de la Jurisdicción Penal que ha declarado la inexistencia de delito¹⁸ cuando el alcalde impide su utilización ya sea al público asistente como a los propios concejales.

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL.

A diferencia de lo que ocurre con el Pleno, las reuniones de la Junta de Gobierno Local no son públicas, por lo que los derechos de los ciudadanos a participar en ellas queda limitado a la obtención de copias de los actos y acuerdos dimanantes de este órgano y a la publicidad de los acuerdos adoptados, con carácter general, en el tablón de

¹⁸ Así, por su interés traemos a colación el Auto dictado por la Audiencia Provincial de Zaragoza (Sección 3ª) núm. 480/2009 de 17 septiembre en el que se analiza la denuncia de un concejal al Alcalde de Villamayor de Gallego del delito de coacciones y de un delito contra los derechos cívicos por no haberle permitido -más bien interrumpido- la grabación que con su teléfono móvil hacía del pleno del Ayuntamiento de fecha 5 de diciembre de 2008. El Tribunal, después de analizar el caso, concluye que la cuestión se integra en el principio de autonomía de los entes locales que reconoce el art. 140 de la Constitución Española, es decir si debe reconocerse al Alcalde de un Ayuntamiento una potestad de policía interna para ordenar el desarrollo de las sesiones del pleno del Ayuntamiento que preside. Para afirmar con rotundidad que “De los razonamientos anteriores se deduce que a juicio de esta Sala permitir o prohibir el uso de grabadoras en las sesiones del Pleno entra dentro del ámbito de las potestades de policía del Alcalde y del propio Pleno respecto al desarrollo de las sesiones, y respecto de las cuales esta jurisdicción penal nada tiene que enmendar.

Consecuentemente, hay que pronunciarse en el sentido de que el uso de las grabadoras no está contemplado en el art. 88 del Real Decreto de 26 de noviembre de 1986 Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, y que la prohibición de dicho uso en el caso de autos tratándose de un pequeño municipio rural, con las relaciones de inmediatez existentes entre los vecinos, no es contraria al ordenamiento jurídico”.

anuncios¹⁹. Si bien, bajo este epígrafe interesar analizar si, a pesar de ese derecho a obtener copia de los acuerdos, también se incluye el de obtener copia de las actas.

Esta cuestión es sumamente controvertida y, desde luego, no está exenta de polémica como veremos a continuación²⁰.

Sin duda alguna, la génesis de los derechos analizados de participación ciudadana en los asuntos públicos se encuentra en el artículo 23.1 de la Constitución que señala que "Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal", siendo plasmación de ese derecho constitucional la prevención contenida en el artículo 69.1 LRRL, según la cual "Las Corporaciones Locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local". Por su parte, al tenor del artículo 70.3 del mismo texto legal "Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales (). La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada"²¹.

En cuanto a la documentación de los acuerdos, con aplicabilidad a la Junta de Gobierno Local, el artículo 50 TRRL dispone, en lo atinente al caso, que "de cada sesión se extenderá acta por el Secretario de la Corporación o, en su caso, del órgano correspondiente, haciendo constar, como mínimo, la fecha y hora de comienzo y fin; los nombres del Presidente y demás asistentes; los asuntos tratados; el resultado de los votos emitidos y los acuerdos adoptados".

De la normativa transcrita se desprende, a través de la formulación de un simple silogismo, que si los acuerdos de la Junta de Gobierno Local se han de hacer constar en el acta correspondiente y si todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias de los acuerdos, la proposición resultante de las dos anteriores no puede ser otra que la del

¹⁹ En relación a los concejales, además, se exige que les sea remitida dentro de los diez días a su aprobación (art. 113.1 b) ROF).

²⁰ Sobre esta cuestión no muchos pronunciamientos jurisprudenciales, si bien podemos encontrar una referencia en la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Bilbao (País Vasco), núm. 5, núm. 275/2012 de 17 octubre.

²¹ Sobre este particular puede leerse a Severiano Fernández Ramos en "Principio de Participación Ciudadana en el Gobierno Local", folios 2 y ss. Material correspondiente a la Unidad Didáctica I del Curso "Participación Ciudadana", CEMCI, 2013.

derecho de todos los ciudadanos a obtener copias de las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno.

Llegados a este punto, procede determinar si ese derecho a la obtención de copia de las actas de la Junta de Gobierno ampara el que la copia sea íntegra y la respuesta ha de venir dada por cuál sea el contenido de las actas en cuestión.

En efecto, si los contenidos de las actas de la Junta de Gobierno Local afectan a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de delitos o la intimidad de las personas, el derecho a que la copia sea íntegra viene limitado por el artículo 70.3 de la Ley 7/1985, con la exigencia de verificar la restricción a la integridad del contenido original mediante resolución motivada, debiendo ocurrir otro tanto respecto de las deliberaciones puesto que el artículo 70.1, párrafo segundo de la Ley 7/1985, dispone que "No son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local" -a diferencia de las del Pleno-, lo que supone que los ciudadanos no tienen derecho a presenciarlas, precisando el artículo 126.5 de la misma Ley que "Las deliberaciones de la Junta de Gobierno Local son secretas", lo que supone la prohibición a los asistentes a las mismas de revelar los concretos términos en que se deliberó, restringiendo esta disposición de rango legal para la Junta de Gobierno Local lo contemplado para todos los órganos colegiados en el artículo 27.1 de la Ley 30/1992, según el cual las actas han de especificar, entre otros extremos, los puntos principales de las deliberaciones y ello por cuanto los artículos 70.1 y 126.5 de la Ley 7/1985 deben su redacción a la Ley 57/2003, posterior a la 30/1992 y por el carácter básico de los mismos, negado al 27 de la Ley 30/1992 por la sentencia 50/1999 del Tribunal Constitucional, además de ser inaplicables a los órganos colegiados del Pleno y la Junta de Gobierno Local de acuerdo con la Disposición Adicional 1ª LRJPAC.

Así las cosas, la legislación de régimen local ampararía el derecho a obtener copia íntegra de las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno Local si éstas no contienen pormenores de las deliberaciones ni datos afectantes a la seguridad y defensa del Estado o cuestiones delictivas y a obtener copia no íntegra de las actas que contuvieran esos extremos, los cuales deberán ser extraídos de la copia del acta expedir -en el bien entendido caso que la normativa sólo impone para el acta un contenido mínimo -, por lo que en todo lo restante tiene derecho el solicitante a que figure en la copia peticionada.

Ni qué decir tiene que el derecho a la obtención de copias de las actas de la Junta de Gobierno Local encuentra un límite más, que es el general de la prohibición del abuso de derecho ex art. 7 del Código Civil, en nuestro caso, en la exigencia de la obtención de copias y a otros más comunes como prohibición de solicitudes genéricas.

Finalmente, indicar que se ha planteado en algún caso, extensible tanto al Pleno como a la Junta de Gobierno, la posibilidad de ejercer el derecho de oposición fundándose en la Ley Orgánica de Protección de Datos en relación a las actas y su contenido. En estos casos, la doctrina jurisprudencial²² es clara al afirmar que no pueden prosperar peticiones de este tipo ya que, básicamente, la Administración actúa con carácter general en un régimen de publicidad de sus actos (STS 4 de mayo de 2005), como hemos visto anteriormente tanto para el Pleno con la publicidad de sus sesiones y acuerdos y, respecto de la Junta de Gobierno, respecto de sus actos.

El artículo 69, ya hemos visto anteriormente, pauta que las Corporaciones Locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local, añadiéndose en el artículo 70 de la Ley 7/1985 que las sesiones del Pleno de las Corporaciones Locales serán públicas, y de tales sesiones, como en todos los órganos colegiados, se levantarán las correspondientes actas, que reflejarán lo actuado en la sesión, las deliberaciones, los acuerdos adoptados y los participantes, conforme a lo establecido en el artículo 27 de la Ley 30/92. Por su parte, el artículo 229 del Real Decreto 2568/1986 que las Corporaciones darán publicidad resumida del contenido de las sesiones plenarias y de todos los acuerdos del Pleno y de las Juntas de Gobierno, así como de las resoluciones del Alcalde, tanto mediante su exposición en el tablón de anuncios y en el boletín informativo de la entidad como en los medios de comunicación social del ámbito de la entidad.

En definitiva, dado el contenido de las actas, la publicidad que les confiere la legislación de régimen local, no cabe, con relación a las mismas, ejercer el derecho de oposición pretendido, sin perjuicio de las posibles modificaciones o rectificaciones que puedan llevarse a cabo, conforme a lo previsto en la legislación local, que en nuestro caso se concreta, de forma general, al aprobar el primer punto del orden del día de las sesiones ordinarias.

4. CONCLUSIONES.

A través del presente trabajo hemos pretendido arrojar luz y poner de relieve algunas cuestiones eminentemente prácticas que se dan en los Ayuntamientos en relación con la participación ciudadana en dos órganos colegiados como son el Pleno y la Junta de Gobierno Local.

²² Puede verse a este respecto la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de junio de 2011.

La práctica ha constatado una realidad, que la “participación ciudadana”, más bien diría la “intervención ciudadana”, alcanza su clímax cuando los Plenos son retransmitidos por la Televisión Local, dando lugar a la aparición de grupos muy heterogéneos que, en la mayoría de los casos, precisan de una regulación específica a los efectos de que la seriedad y el respeto que deben imperar en las sesiones plenarias no se pierdan en pro de dicho principio, convirtiéndose en un esperpéntico espectáculo.

A falta de dicha regulación, ya hemos visto que el Alcalde está investido de amplias facultades dentro de las cuales se encuentra el de velar por el respeto y cumplimiento de los principios democráticos, sin que su utilización pueda suponer menoscabo a una hipotética participación ciudadana o al derecho fundamental de la libertad de expresión pues, como todo derecho, no son absolutos, pudiendo ser limitado con criterios razonables y motivados, cuestión ésta que, sin duda, deberá analizarse caso por caso y atendidas las circunstancias concurrentes.

5. BIBLIOGRAFÍA.

ALÁEZ CORRAL, Benito: “Defensa de la Constitución, libertades de expresión e información y principio de proporcionalidad”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Vol. III parte estudio, Pamplona: Editorial Aranzadi, 1999.

CASTELLA ANDREU, J.M. “La participación ciudadana en la administración pública”, *Revista vasca de administración pública* núm. 34, 1992.

CUESTA LOPEZ, Víctor: *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Civitas, 2008.

DE LA IGLESIA CHAMORRO, Asunción: “Los escarches”, *Actualidad jurídica Aranzadi* núm. 865/2013.

DEL RÍO VILLAR, Susana: “El poder integrador de los ciudadanos en la construcción europea”, *Actualidad jurídica Aranzadi* núm. 724/2007.

ENGUITA PUEBLA, Abel: “La participación ciudadana en el urbanismo”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente* núm. 93, 1985.

FERNANDEZ, Annaïck y PÉREZ ALBERDI, M^a Reyes: “La participación ciudadana en la elaboración de las disposiciones generales: el artículo 105 a) de la Constitución”, en: *Gobierno y Constitución*, Tirant lo Blanch, 2005.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: “Principio de participación ciudadana en el gobierno local”, folios 2 y ss., material correspondiente a la unidad didáctica I del curso *Participación ciudadana*, CEMCI, 2013.

GUILLEN CARRAU, Javier: “La necesaria reformulación de «buen gobierno»”, *Revista Aranzadi doctrinal* núm. 8/2009.

PALOMAR OLMEDA, Alberto: “El carácter representativo ineludible de los órganos de gobierno locales”, *Actualidad jurídica Aranzadi* núm. 865/2013.

PEMÁN GAVÍN, Juan: “El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la administración local”, *Revista aragonesa de administración pública* núm. 27/2005.

PÉREZ ALBERDI, M^a Reyes: “Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente”, *Revista de derecho político* núm. 73, septiembre-diciembre 2008, págs. 181-205.

RODÉS MATEU, Adriá, “Impresiones constitucionales sobre la nueva ley de consultas catalana”, *Revista Aranzadi doctrinal* núm. 2/2010.

SALANOVA ALCALDE, Ramón: *Manual sobre organización y funcionamiento de los municipios*, Editorial Aranzadi, 2011.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: “Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español”, *Revista catalana de Dret Públic*, núm. 37, 2008, p. 223-245.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel y ORTEGA ALVAREZ, Luis: *La participación del ciudadano en la administración pública*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima: “La participación ciudadana en la administración local. Una posible solución para los problemas de las democracias actuales en el marco de la Unión Europea”, *Actualidad administrativa* núm. 11/2004.

SERRANO, Félix: “Las administraciones ante las redes sociales. La participación ciudadana: cómo, cuándo y dónde”, *Análisis local* núm. 89/2010.

SOTO VALLE, Juan Ignacio, “Transparencia y participación ciudadana en los gobiernos locales”, *Revista de estudios locales* núm. 116/2009.