

**NOTA SOBRE LA LEY 7/2018, DE 14 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE REGULA LA CONFERENCIA DE TITULARES DE ALCALDÍAS Y PRESIDENCIAS DE DIPUTACIÓN, EL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS ENTIDADES LOCALES Y LA INFORMACIÓN EN LOS PLENOS.**

**EL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS ENTIDADES LOCALES (Capítulo II).**

*Autor. Francisco Sánchez Moretón, Secretario-Interventor del Servicio Jurídico de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Salamanca.*

**1) Cuestiones previas.**

En el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCyL), número 249, de fecha 27/12/18, se publica la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de Titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación etc. (LECEI), y cuyo Capítulo II dedicado al *Estatuto de los miembros de las Entidades Locales* entrará en vigor, tras la celebración de las próximas elecciones locales, con la constitución de la entidad local (15/06/19).

Conforme se pone de manifiesto en el Apartado III de su Exposición de Motivos, se regulan en esta Ley determinados aspectos concretos relativos al estatuto de los miembros de las entidades locales, que con carácter básico se contemplan en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), y es preciso desarrollar a través de una norma legal autonómica.

El Capítulo II de la LECEI se divide en las siguientes Secciones: 1ª. Disposiciones generales (Régimen jurídico, Grupos políticos y Grupo mixto, Junta de portavoces, Miembros no adscritos); 2ª. Derecho de información (Derecho de información y Grabación de Plenos); 3ª. Participación a distancia; 4ª. Buen Gobierno (Buen Gobierno, Declaraciones del Registro de intereses, Indemnización por gastos y sanciones por ausencias, Buzones).

**2) Régimen jurídico aplicable.**

► Regula el artículo 7.1 de la LECEI, que el estatuto de los miembros de las entidades locales será el establecido en la normativa siguiente:

- ❖ Ley que regula el régimen electoral general (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio de Régimen Electoral General, en la actualidad).
- ❖ Legislación básica de régimen local del Estado (LBRL, fundamentalmente).
- ❖ LECEI
- ❖ Reglamento de Organización de la Entidad Local (ROFEL)<sup>1</sup>
- ❖ Disposiciones reglamentarias que desarrollen la legislación (básica estatal, y de desarrollo autonómica).

Se mantiene el anterior precepto en la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo que, recogiendo la doctrina del Constitucional, ha determinado en relación con la organización municipal, que el orden constitucional de distribución de competencias se funda en la existencia de tres ámbitos normativos diferentes, correspondientes a la legislación básica del Estado, la legislación de desarrollo de las CCAA, según los respectivos Estatutos, y la potestad reglamentaria de los municipios inherente a la garantía que la Constitución Española les garantiza en su artículo 140. A partir de lo cual, es claro que la potestad de autoorganización de las Entidades Locales ha de

<sup>1</sup> Entendemos que se trata del mismo Reglamento Orgánico Municipal (ROM), que se recoge en varios preceptos de la LBRL.

ejercitarse en el marco de los límites establecidos en la legislación estatal y desarrollo de las CCAA que no pueden, sin embargo, invadir ni desconocer esta potestad de autoorganización que la Constitución garantiza a la instancia municipal.

Respecto a las disposiciones reglamentarias que desarrollan la legislación anterior (básica y autonómica), donde, según pensamos, cabría incluir al 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), el artículo que comentamos, por el orden de colocación que hace de arriba a abajo de las normas recogidas en el mismo, parece considerar que se aplicarán estas disposiciones reglamentarias de forma subordinada o subalterna a las del ROFEL que serán prevalentes. La subsidiariedad del ROF respecto al ROFEL ya había sido puesta de manifiesto por la jurisprudencia del Tribunal Supremo; eso sí, en el supuesto de que las determinaciones del ROF no fueran básicas.

► Por su parte, el apartado 2 del artículo 7 de la LECEI, en cuanto al contenido y límites del ROFEL, regula que éste podrá regular y ordenar los derechos y atribuciones que garanticen la participación política de los cargos representativos, así como sus deberes.

Ordenación local del estatuto de los miembros de las entidades locales que deberá hacerse en los siguientes términos:

- a) Se garantice su derecho a mantenerse en el cargo sin perturbaciones ilegítimas.
- b) No se vacíe de contenido la función que han de desempeñar.
- c) No se estorbe o dificulte su función mediante obstáculos artificiales.
- d) No se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros.
- e) No suponga una limitación a los derechos reconocidos en las leyes y reglamentos.

La posibilidad de regular el ROFEL, dentro del marco legal, el estatuto del concejal ya se reconoce en la Sentencia del Tribunal Supremo de de 1/12/95 (Ar. 9009), al establecer que *“...aunque su contenido se refiera a la organización, el Reglamento (se refiere al Orgánico) contendría o podría contener normas reguladoras de los derechos y deberes de los concejales”*.

Ahora bien, como indica ALONSO HIGUERA<sup>2</sup> *“la regulación a través del ROM de los derechos, deberes e intereses de lo que se ha dado en denominar el Estatuto del Concejal, se ha de hacer respetando, no solo las determinaciones contenidas al respecto por la legislación básica y por la legislación autonómica, sino también el ius in officium de los miembros de la Corporación ...pues como ha señalado el Tribunal Constitucional, es un derecho de configuración legal, de lo que se deriva que corresponde a la ley<sup>3</sup> ordenar los derechos y facultades que correspondan a los diferentes cargos y funciones públicas y que estos son susceptibles de ser defendidos mediante solicitud de amparo constitucional, por considerarse insertos en el derecho fundamental que el artículo 23 de la CE garantiza. De lo anteriormente expuesto se desprende que el ROM no podrá limitar los derechos inherentes al cargo de concejal que el ius in officium del artículo 23 de la CE garantiza, aunque sí ampliarlos, siempre que esta ampliación o mejora sea compatible*

<sup>2</sup> Alonso Higuera Carmen. Manual del Secretario. Teoría y Práctica del Derecho Municipal. Atelier.

<sup>3</sup> Que deberá respetar su contenido esencial (artículo 53.1 de la CE).

con los postulados contenidos en la CE y en la legislación básica y autonómica”.

### **3) Grupos políticos y grupo mixto local.**

#### **3.1) Grupos políticos.**

El artículo 8.1 de la (LECEI) regula que *“El Reglamento de organización y funcionamiento de la entidad local podrá exigir un número mínimo de miembros para la constitución de un grupo político, no pudiendo ser inferior a dos. En el caso de que se exija un número mínimo para la constitución de un grupo político deberá regularse el grupo mixto.”*

Para mejor examinar las novedades introducidas en este precepto autonómico antes es preciso aludir brevemente a la naturaleza y características de la figura del grupo político municipal que se contempla en la normativa básica estatal. El artículo 73.3 de la LBRL regula que *“A los efectos de su actuación corporativa, los miembros de las Corporaciones Locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y obligaciones que se establezcan con excepción de aquellos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos”*

Son los grupos políticos municipales conforme a este precepto, según BALLESTEROS FÉRNANDEZ<sup>4</sup> *“Un elemento organizativo de la estructura de los órganos de gobierno del municipio por constituir el cauce o medio esencial para que los representantes populares que forman las respectivas corporaciones participen en la actividad decisoria de éstas”*. De lo anterior deduce el autor que estos grupos no son órganos municipales.

Por otra parte, desde el punto de vista de su subjetividad propia, la doctrina sostiene que estos grupos son entes asociativos creados por el legislador y que se encargan de cumplir funciones públicas. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 8/02/94 (Ar. 991), alude a *la “sustancial base asociativa de los grupos políticos, en cuanto que sus miembros se unen a ellos por razón de la identidad de sus posiciones ideológicas, de actuación política o de intereses comunes que constituyen el sustrato definidor de los partidos políticos”*. Sin embargo, no cabe confundir grupo político con partido político. La normativa, como veremos, en principio no exige que quienes se integren en un grupo pertenezcan a la misma formación electoral; además, la posible creación de un grupo mixto formado por varias formaciones electorales demuestra que no se produce identidad entre grupo municipal y partido político.

En cualquier caso, debido, precisamente, al componente político de estos grupos, sus actos carecen de naturaleza administrativa (y no resultarán fiscalizables, por ello, ante la jurisdicción contencioso-administrativa), salvo aquellos de incidencia pública: admisión y expulsión de miembros etc.

El resto de la regulación estatal sobre los grupos políticos la encontramos, con carácter básico, a continuación en el mismo apartado 3 del artículo 73 de la LBRL, que regula las asignaciones de dotaciones económicas con cargo a los presupuestos anuales de estos grupos así como su necesaria contabilidad; limitación, en relación con sus integrantes, de los derechos económicos de los

---

<sup>4</sup> Manual de Administración Local, 5ª Edición. La Ley-El Consultor 2006.

concejales no-adscritos; así como situación producida en el caso de abandono o expulsión mayoritaria de los miembros de un grupo municipal.

Y, con carácter de desarrollo reglamentario de este artículo, en lo dispuesto en el ROFEL, si se hubiera aprobado; de no ser así, o de forma supletoria al mismo, en los artículos 23 al 29 del Real Decreto de Organización, Funcionamiento y Régimen Local de las Entidades Locales (ROF) que tratarán sobre la forma de constituirse estos grupos y de designar su portavoz.

Ahora, como vemos, por el legislador autonómico castellano-leonés se regula respecto a los grupos políticos municipales<sup>5</sup> la posibilidad de que, a través del ROFEL, se exija un número mínimo de miembros para la constitución de un grupo político municipal. Este número no podrá ser inferior a dos. En el supuesto de exigencia de un número mínimo de miembros para constituir un grupo político deberá regularse un grupo mixto.

Del examen de este precepto, apreciamos que:

- Tiene carácter dispositivo respecto al ROFEL, permitiendo que por éste se apruebe (o no) la constitución de grupos políticos municipales con un número mínimo de componentes. En este sentido, sigue una antigua línea jurisprudencial recogida ya en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20/05/88 (Ar.4194) que reconoció la potestad reglamentaria de las Corporaciones Locales para poder formar grupo político.

- Tiene carácter obligatorio, en el supuesto de que el ROM hubiera fijado número mínimo de miembros de grupo político, en un doble sentido:

- Determinación de que este número mínimo sea de dos miembros<sup>6</sup>.
- Necesidad de que en este caso se regule un grupo mixto.

Así pues, de resultas de lo anterior, podemos encontrar en este momento con las siguientes situaciones:

- a) Que el ROFEL no fije número mínimo para la constitución de grupos políticos municipales. Si se da esta situación, parece lógico que tampoco se cree grupo mixto.
- b) Que el ROFEL sí fije número mínimo para la constitución de grupos políticos municipales. En este caso, tal número no podrá estar por debajo de dos miembros (aunque siempre podrá superar esta cifra). Si se da esta situación se hace preciso la formación de un grupo mixto en las condiciones y con las características que veremos.
- c) Que no exista aprobado ROFEL. Dado que el ROF como norma reglamentaria estatal supletoria de la local nada dice en cuanto al número mínimo de miembros de los grupos políticos municipales nos hallaríamos en una situación análoga a la de la prevista en la letra a) anterior.

### 3.2) Grupo mixto.

Cuando, conforme hemos dicho, exista grupo mixto, su funcionamiento deberá ajustarse a lo recogido en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 8 de la LECEI, que habrá de respetarse por el ROFEL del municipio de que se trate.

- *Integración del grupo mixto (apartado 2 del artículo 8)*

Este grupo quedará integrado por aquellos miembros de la entidad local que:

<sup>5</sup> De constitución obligatoria en la forma y manera que se establece en la anterior normativa.

<sup>6</sup> Por parte de la legislación autonómica ya se había venido legislando este número mínimo de miembros exigido a los reglamentos orgánicos municipales para la formación de grupos políticos; la legislación canaria exige un número de tres, la murciana un número de dos etc.

No se incorporen a algún grupo político en los plazos que para su constitución se determinen reglamentariamente, y no les corresponda ostentar la condición de miembros no adscritos. Condición que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.1 a) de la LECEI, pasarán a tener los miembros de las entidades locales, entre otras circunstancias:

Cuando en el antedicho término establecido de formación de los grupos políticos no se hayan integrado en el constituido por la formación electoral que presentó la candidatura por la que concurren a las elecciones

Aquellos miembros de la entidad que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva y no se integren en ningún grupo político, al no corresponderse con la formación electoral por la que han sido elegidos.

Así pues, en resumen, y, dicho con otras palabras, este grupo mixto se integra con aquellos miembros de la Corporación cuya formación electoral no llegue al número mínimo fijado por el ROFEL<sup>7</sup> para constituir grupo político municipal. La falta de este número mínimo podrá darse respecto a los miembros de la entidad local que adquieren tal condición al constituirse esta o lo hagan después de este momento.

- *Derechos del grupo mixto (apartado 3 del artículo 8).*

El grupo mixto tendrá derechos<sup>8</sup> idénticos a los del resto de los grupos, en proporción a su representación en el Pleno. En este sentido decir que parece adecuado que, dependiendo del número de estos miembros respecto al del Pleno así tenga atribuidos derechos el grupo mixto, al igual que los tendrá cualquier otro grupo en función de su presencia proporcional en este Pleno corporativo.

- *Organización y funcionamiento del grupo mixto (apartado 4 del artículo 8).*

► Los integrantes del grupo mixto podrán ejercer por rotación el cargo de portavoz, según el orden que ellos mismos determinen.

► Salvo acuerdo en contra de sus miembros, en los debates del Pleno el tiempo que corresponde al grupo mixto se distribuirá por partes iguales entre sus miembros.

De este precepto deducimos, en primer lugar, que la rotación en el cargo tiene carácter potestativo. En segundo, como se desprende de la interpretación sistemática de los dos párrafos de este apartado 4, que la rotación de los portavoces en caso de que se acuerde, lo más probable, dada la heterogeneidad de miembros de este grupo y su carácter de constitución obligatoria, es que se refiera a la posibilidad de que dos o más miembros del grupo ejerzan de manera sucesiva la portavocía de éste; en concreto, en sus

---

<sup>7</sup> Mínimo dos, como sabemos, según la LECEI.

<sup>8</sup> Entre otros posibles:

- ❖ A su integración en las Comisiones Informativas (artículo 20.1 c) de la LBRL.
- ❖ Al percibo de dotaciones económicas con cargo al presupuesto de la entidad (artículo 73.3 de la LBRL).
- ❖ A formar parte su portavoz de la Junta de Portavoces, si existiera (artículo 9 de la LECEI), así como a la intervención de estos en las sesiones del Pleno Corporativo en la forma establecida en el ROM y ROF.
- ❖ A la facilitación por el Ayuntamiento de medios materiales para su funcionamiento (ROM y ROF).

intervenciones en los debates del Pleno, para lo que dispondrán del mismo tiempo salvo acuerdo en contrario<sup>9</sup>.

En todo caso, a la hora de determinar este cargo como rotativo, parece lógico interpretar que la fijación del cambio en estos puestos habría de hacerse en el momento de integración del grupo mixto y de nombramiento de portavoz (o portavoces sucesivos en su caso). Lo que no determina este artículo es la mayoría que debe alcanzarse para la elección de portavoz o portavoces rotacionales. Lógicamente este extremo queda a la regulación del ROFEL. El ROF de manera supletoria establece para la designación de portavoz la regla de la unanimidad. Como indica BALLESTEROS FÉRNANDEZ<sup>10</sup> *“esta regla ofrece especial dificultad en el caso del grupo mixto, integrado por miembros que no tienen homogeneidad política alguna y que no surge directamente por la voluntad de sus integrantes, sino de lo establecido en la legislación autonómica o en el Reglamento Orgánico”*. Por ello, entiende este autor que *“...en este caso, la designación puede hacerse por mayoría, basándonos en que la regla de la unanimidad la establece el artículo 24. 2 del ROF para el supuesto de la constitución voluntaria del Grupo, por lo que no es de aplicación a supuestos distintos que se regirán por las normas que regulan los órganos colegiados”*.

### 3.3) Miembros de las entidades locales no adscritos.

#### 3.3.1) Condición de miembros no adscritos.

El artículo 73.3 de la LBRL, tras imponer, como hemos visto, la obligación de que los miembros de las entidades locales a efectos de su actuación corporativa se constituyan en grupos políticos municipales<sup>11</sup>, añade la excepción *“de aquellos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia que tendrán la consideración de miembros no adscritos”*.

Así pues, como indica BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *“La Ley excluye del deber de integrarse en grupos políticos a determinados concejales”*. Y ello, porque como ha indicado el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 21/02/93, el que un representante pueda seguir ejerciendo su función no puede depender de la voluntad de los partidos, sino exclusivamente de la expresada por los electores. De lo que ha de concluirse con el anterior autor *“que el abandono o expulsión del partido político o del grupo municipal no impide al Concejil disidente continuar ejerciendo su función edilicia.”*

El artículo 10.1 de la LECEI desarrolla el artículo 73.3 de la LBRL, manteniendo que la condición de miembros de las entidades locales no adscritos se adquiere cuando no se hayan integrado en el grupo político constituido por la formación electoral que presentó la candidatura por la que concurren a las elecciones, así como cuando hayan abandonado su grupo de procedencia.

Sin embargo, añade, que también pasarán a tener esta condición los que hayan sido expulsados de su grupo. Tal expulsión deberá adoptarse, tras votación al efecto, por acuerdo mayoritario (mayoría simple) del grupo, del que

<sup>9</sup> Diferente cuestión será la fijación de una rotación de portavoces del grupo mixto respecto a la Junta de Portavoces, pudiendo ser en este caso por periodos de tiempo durante el transcurso de la duración de la legislatura.

<sup>10</sup> Obra citada.

<sup>11</sup> A falta de ROFEL el artículo 24.1 del ROF regula que los grupos Políticos, se constituirán dentro de los cinco días hábiles siguientes al de la constitución del Ayuntamiento, mediante escrito dirigido al Alcalde, suscrito por todos los componentes del Grupo y en el que se designe quien ha de ser el portavoz y su suplente, de este escrito se dará cuenta al Pleno

deberá quedar constancia escrita. Y tendrá el límite, respecto al grupo mixto, de que ningún miembro perteneciente al mismo podrá ser expulsado.

### 3.3.2) *Derechos de los miembros no adscritos.*

El artículo 10.3 de la LECEI establece que *“Los miembros no adscritos tienen los derechos y deberes individuales, incluidos los de carácter material y económico que según las leyes forman parte del estatuto de los miembros de las entidades locales, y participan en las actividades propias del ente local de manera análoga a la del resto de miembros. Los miembros no adscritos serán informados y podrán asistir a las comisiones informativas<sup>12</sup> y a las reuniones de otros órganos colegiados en que estén representados los grupos políticos municipales”*.

Por su parte, el artículo 73.3 de la LBRL establece que *“Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el Reglamento Orgánico de cada corporación”*.

De estos dos preceptos, puestos en relación, podemos deducir que la condición de miembro no adscrito no altera el contenido de los derechos y deberes que individualmente corresponden a los concejales<sup>13</sup>

Será, por el contrario, el ejercicio de estos derechos el que queda remitido a la potestad reglamentaria municipal con el límite fijado en el artículo 73.3 de la LBRL citado de que no pueden ser superiores a los que les

---

<sup>12</sup> El artículo 20.1, letra c) LRBRL, regula que todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar en las Comisiones informativas municipales. De igual manera, la jurisprudencia constitucional, por todas la STC 30/2012, exige *“garantizar los derechos de participación política de los concejales no adscritos (en caso de que los hubiere) en dichas comisiones, pero evitando a su vez que se produzca un eventual resultado indeseado de sobrerepresentación de estos concejales, que sería contrario a las exigencias de dicho principio (de proporcionalidad en la composición y funcionamiento de estas comisiones), pues, como determina el art. 73.3 LBRL en su párrafo tercero, «los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia». Esto es, el legislador debe articular las disposiciones que procedan para asegurar que, en el caso de que en la corporación municipal existan concejales no adscritos, las comisiones informativas estén integradas no sólo por concejales pertenecientes a los distintos grupos políticos, sino también por concejales no adscritos, siempre de forma proporcional a su representatividad en el Pleno; así como para garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las comisiones informativas en las que se integren no altere la exigencia constitucional de proporcionalidad en la composición y funcionamiento de dichas comisiones”*.

Es decir, de esta jurisprudencia se deriva claramente la necesidad de participación de los concejales no adscritos en todas las Comisiones informativas, así como la posibilidad, si así se hubiera regulado por el municipio, de uso de voto ponderado (proporcional) en estas Comisiones (también se recoge esta posibilidad en normativa autonómica de las Comunidades de Madrid, Aragón, Cataluña y la Rioja). La forma de instrumentarse este voto ponderado habrá de regularse en el ROFEL correspondiente, o acuerdo plenario a través del cual se materialice lo dispuesto en el artículo 73.3 de la LBRL (STC 11/2011, de 27/06/11).

<sup>13</sup> Entre otros:

- A los honores y prerrogativas del cargo.
- Asistir con voz y voto a las sesiones del Pleno y a las de aquellos otros órganos colegiados de los que forme parte.
- Presentar enmiendas (votos particulares en las Comisiones Informativas), ruegos y preguntas.
- Y en agrupación con otros corporativos: a solicitar sesiones extraordinarias, presentación de moción de censura contra el Alcalde/ Presidente etc. También, a obtener por los servicios municipales la información precisa para el ejercicio de su cargo.

correspondiera de haberse mantenido (o integrado) en su grupo político correspondiente<sup>14</sup>.

Sin perjuicio de lo cual, el párrafo segundo del artículo 10 de la LECEI, sí fija una rebaja específica de los derechos de los miembros no adscritos de la entidad local, que deberá respetarse por la potestad reglamentaria y actuación municipal en general, al establecer que *“los miembros no adscritos no podrán disfrutar del régimen de dedicación exclusiva, ni de dedicación parcial”*. No entendemos, sin embargo, una disminución de los derechos de los miembros no adscritos la previsión, que a continuación hace este párrafo, en cuanto a *la perdida, en su caso, de los puestos que ocuparen en las Comisiones para las que hubiesen sido designados por el grupo político al que hubieran pertenecido*; simplemente se trata en este supuesto de una consecuencia lógica del abandono o expulsión del grupo por el miembro no adscrito. Igualmente, ha de entenderse, como una consecuencia de su situación voluntaria de no adscribirse a grupo alguno, la prohibición formulada en el apartado 2 del artículo 10 de la LECEI, consistente en *no poderse integrar en ningún caso los miembros no adscritos en el grupo mixto*.

#### 3.4) Junta de Portavoces.

- *Órgano complementario de las Entidades Locales.*

El artículo 20.2 de la LBRL (para los Ayuntamientos) y 32.3 de la misma Ley (para la provincia) establecen que las leyes de las comunidades locales sobre el régimen local podrán establecer una organización municipal *complementaria* a la prevista en estos preceptos<sup>15</sup>.

Haciendo uso de esta previsión legal, el artículo 9.1 de la LECEI, crea como órgano complementario en ayuntamientos de más de 5.000 habitantes y Diputaciones Provinciales a la Junta de Portavoces. En ayuntamientos que no alcancen este número de habitantes la existencia de este órgano tendrá carácter potestativo.

- *Composición y funciones.*

De acuerdo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 9 de la LECEI, la Junta de portavoces se trata de un órgano colegiado complementario municipal, integrado, como su nombre indica, por los portavoces de todos los grupos de la entidad local, presididos por la Alcaldía o Presidencia de la corporación.

---

<sup>14</sup> Respecto a la extensión de este límite fijado por el artículo 73.3 y, en concreto, de que con fundamento en él pueda impedirse al representante no adscrito ser elegido, por el Alcalde de la corporación, miembro de la Junta o Comisión de gobierno y Teniente de Alcalde, cuando el resto de concejales de la corporación pueden optar a dichos cargos. la Sentencia del TC 30/2012 de 1 de marzo, considera que no es inconstitucional por vulnerar el artículo 23.2 CE, toda vez que la garantía que proporciona este precepto no se ve vulnerada en un supuesto como se trata el de la pertenencia a la Junta o Comisión de gobierno y designación como Teniente de Alcalde que no están incluidos en el núcleo básico del mandato representativo y constituyen aspectos de la organización y estructura consistorial dentro de las potestades, no ilimitadas, del Alcalde. En efecto, tales nombramientos dependen de la voluntad de un tercero, el Alcalde de la Corporación, voluntad que ha de ser ejercida en los términos y condiciones determinados al respecto por la Ley de bases de régimen local (arts. 23.1 y 125.1). Por ello, el nombramiento para cargos relacionados con el gobierno y la administración del municipio no se integra en el núcleo esencial de las funciones representativas del concejal. Se trata de ámbitos ajenos al ejercicio de la función representativa atribuida al mismo, lo que determina que el art. 23 CE no se vea aquí vulnerado.

<sup>15</sup> Órganos complementarios municipales que, conforme dispone el apartado 3 del artículo 20 de la LBRL también podrán ser establecidos, desarrollados y, en general, regulados por el ROM, pero siempre con respeto a los ya recogidos en el apartado 1 de este precepto y en las leyes de las comunidades autónomas.

Las funciones que el anterior apartado, atribuye a las Juntas de Portavoces serán:

- a) Difundir entre los miembros de su grupo (debe interpretarse correctamente, entre los miembros de la misma que representan en calidad de portavoces a los distintos grupos políticos municipales) las informaciones que la presidencia les proporcione.
- b) Encauzar las peticiones de los grupos en relación con su funcionamiento y con su participación en los debates corporativos.
- c) Consensuar el régimen de los debates en sesiones determinadas, cuando no esté previsto en el reglamento de organización y funcionamiento de la entidad local.
- d) Ser consultada como trámite previo a la fijación del orden del día del Pleno.

Por último, el apartado 3 de este artículo perfila la naturaleza y funciones de este órgano, que en resumen serán:

- Naturaleza deliberante, que en ningún caso permite adoptar en sus sesiones acuerdos ni resoluciones con fuerza obligatoria frente a terceros.
- Sus propuestas se adoptarán en función del criterio del voto ponderado (conforme al número de miembros con que cuente cada grupo en el Pleno).
- Y, según opinión doctrinal, no podrán recibir delegaciones de ningún órgano municipal, que al no estar expresamente prevista por las disposiciones legales carecería de fundamento.

#### **4. Derecho de información de los miembros de las entidades locales.**

##### **4.1 Aspectos generales sobre este derecho.**

Establece el artículo 11.1 de la LECEI, que todos los miembros de las Entidades Locales tienen derecho a obtener la información de la entidad local que resulte precisa para el ejercicio de su función.

Derecho a la información de los miembros corporativos que, según el apartado 2 de este precepto, se materializa mediante el acceso a la documentación obrante en los servicios administrativos de la entidad local, y dentro de esta documentación se incluyen, ya sean originales o copias de los mismos, ya sean en papel o en soporte informático o audiovisual, los antecedentes, expedientes, informes, libros, datos, auditorías, y cualquier documento, incluso de terceros, siempre que se halle incorporado, como propio, en un procedimiento administrativo de la entidad local<sup>16</sup>.

**4.1.1 Las características básicas** de este derecho de acceso a la información de los miembros de las entidades locales, resumidamente, son las siguientes<sup>17</sup>:

<sup>16</sup> Desarrolla este precepto, y los que lo siguen, lo regulado en el artículo 77 de la LBRL, que indica que *“Todos los miembros de las Corporaciones Locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno, cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior, habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquel en que se hubiera presentado”*.

<sup>17</sup> Seguimos en esta materia lo expuesto en su trabajo *“Los concejales y el derecho a la información”* por Severiano Fernández Ramos, Editorial Comares (Granada).

- ❖ Nos encontramos ante un *derecho a informarse* el miembro corporativo, en el sentido de acceso directo a la documentación con la finalidad de que, desde una posición activa, se informe por si mismo<sup>18</sup>. Por ello, y constituir el objeto de este derecho la comunicación de un documento y no la actividad de suministro de información, como indica la jurisprudencia, no supone en modo alguno una obligación para el Presidente correspondiente de emitir un informe.
- ❖ Se trata de una *modalidad específica*<sup>19</sup> del *genérico derecho de acceso a la información* que corresponde a las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas, recogido en los artículos 105 b) de la Constitución Española (CE), 13 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LEPAC) y Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LETRAG). Por ello, la Disposición adicional 2 de la esta última Ley dispone que “*se regirá por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio*”.
- ❖ *Es un derecho vinculado al derecho al cargo* (ius in officium) de miembro de la entidad local. De este modo lo considera la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>20</sup>, al decir que la obtención de información sobre asuntos de competencia municipal es un medio necesario para que los concejales puedan, con conocimiento suficiente, ejercer las funciones de su cargo, de manera que si les niega a obtener esa información se lesiona el artículo 23 de la Constitución.

4.1.3 En cuanto al objeto del derecho de acceso a que, como hemos visto, se refiere el artículo 11.2 de la LECEI, es muy amplio y, dada su idéntica estructura con el derecho general de acceso de los ciudadanos a los documentos administrativos, sigue el concepto de *información pública* recogido en el artículo 13 de la LETRAG: “*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.*”

Pero, como indica Fernández Ramos<sup>21</sup>, “*el derecho de acceso a los documentos presenta determinadas exigencias estructurales, que más que límites a su ejercicio constituyen presupuestos del mismo, y que se sintetizan en que el documento solicitado exista y esté en poder de la Corporación*”.

- ❖ La primera de estas exigencias, *existencia previa del documento*, es que no cabe solicitar documentos futuros o inexistentes. En concreto, no sería posible exigir la elaboración de informes o dictámenes que supondrían obligaciones de hacer de carácter prestacional, a cargo de la Corporación Local.
- ❖ En cuanto a la segunda, que *estén en poder de la entidad*, considera el anterior autor que esta condición debe entenderse, no tanto en un sentido material, de posesión física del documento, como en un sentido jurídico, de titularidad sobre el mismo, que “*puede justificar la exclusión*

<sup>18</sup> A diferencia del *derecho de recibir información*, por el que se solicita de un órgano con funciones de gobierno municipal que informe sobre algún asunto de la entidad (preguntas en Pleno etc.). En este caso la postura del concejal que recibe la información tiene carácter pasivo, de mero receptor de la misma.

<sup>19</sup> Por su carácter instrumental respecto al desempeño de las funciones de un cargo representativo local.

<sup>20</sup> En otras Sentencia de 15/09/87 (Ar. 6010)

<sup>21</sup> Obra citada.

*del derecho de acceso de determinados documentos que, aunque se encuentren circunstancialmente en posesión material de la Corporación corresponden a actuaciones de otras Administraciones en relación con la cual la Corporación local requerida no ha tenido intervención alguna, exclusión que es conocida en la jurisprudencia comunitaria como la “regla de autor.”*

Por último, para un mejor acceso a la documentación de las entidades locales (que se logrará primero conservándola segura y en buen estado de conservación), el apartado 3 del artículo 11 de la LECEI regula la promoción por éstas de la digitalización de los expedientes administrativos. Eso sí, atempera de alguna forma esta obligación, al condicionarla a que se haga “en la medida de lo posible” y “teniendo en cuenta los recursos disponibles”.

#### 4.2 Procedimiento de acceso, clases.

##### 4.2.1 Acceso supeditado a autorización.

El artículo 12.1 de la LECEI, regula que:

*“Los miembros de las entidades locales tienen derecho a obtener de la Alcaldía o Presidencia, o de la Junta de Gobierno<sup>22</sup>, cuantos antecedentes, datos o informes obren en poder de los servicios de la entidad local, incluso aunque el miembro no forme parte de dicha Junta, que resulten precisos para el ejercicio de su función.*

*La petición de acceso a la información se entenderá concedida por silencio administrativo en el caso de que la Alcaldía o Presidencia, o la Junta de Gobierno, no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días naturales a contar desde la fecha de solicitud.*

*En todo caso, la denegación del acceso a la documentación habrá de hacerse a través de acuerdo motivado”.*

4.2.1.1 Sujetos del derecho de acceso. Lo son todos los miembros de las entidades locales. Nos encontramos ante un derecho individual que tiene cada miembro corporativo y forma parte de su estatuto particular. De esto se deriva, entre otras consecuencias, que su titularidad no puede recaer en el grupo político del que forma parte. Tampoco podrá ser este derecho suspendido por ningún motivo por el Alcalde o Presidente de la corporación (Vg. como medida disciplinaria). Por esta misma causa, finalmente, no cabrá privar de este derecho a los concejales no adscritos.

##### 4.2.1.2 Procedimiento de acceso.

Solicitud. La solicitud de los miembros de las entidades locales debe identificar suficientemente la información a la que se desea acceder. Ahora bien, como indica Fernández Ramos<sup>23</sup> *“la exigencia de identificación no debe plantearse en términos de absoluta precisión (número de expediente, fecha exacta del documento), puesto que la premisa de que ha de partirse es justamente la falta de disposición del documento por parte del concejal. Por tanto, debe entenderse plenamente válida la identificación del documento a través de referencias suficientemente expresivas que permitan su localización,*

---

<sup>22</sup> Esta última atribución a la Junta de Gobierno, como indican, Losa Muñiz, Virginia y Buron Álvarez, Fernando, en su artículo “Los titulares de Alcaldía y de Presidencia de Diputaciones y la nueva regulación del Concejal en Castilla y León, Revista el Consultor número 3 de marzo 2019, “no se comprende, si no es con la matización de las funciones que las Juntas de Gobierno tienen atribuidas en los municipios de gran población, que se debería haber indicado”.

<sup>23</sup> Obra citada.

*como la del expediente de la cual forman parte, o mediante la indicación del asunto o materia y el órgano o departamento que la haya tramitado o resuelto”.*

Por otra parte, en cuanto a la limitación del derecho de acceso contemplada en el artículo 11.1 de la LECEI, en el sentido de que *la información les resulte precisa para el desarrollo de su función*, su alcance, según la doctrina, es que la afectación de la información al ejercicio de la función pública que corresponde a los miembros de las entidades locales debe entenderse implícita en el hecho de que la solicitud se ejerce en su condición de miembros de la Corporación. Así, la STS de 9/05/98 (Ar. 4844), establece que el derecho fundamental a la participación efectiva en la actuación pública se manifiesta en una amplia gama de asuntos concretos, entre los que cabe destacar el derecho a la fiscalización de las actuaciones municipales y, al control, análisis, estudio e información de los antecedentes necesarios obrantes en los servicios municipales, tanto para esta tarea de control, como para documentarse con vistas a decisiones a adoptar en el futuro. Producto de ello es que los Concejales no tienen por qué justificar, en función de un motivo específico, que el acceso solicitado es necesario para el ejercicio de su función, ni esta falta de especificación puede servir de base a su denegación, STS de 5/11/00 (Ar. 2013). Por el contrario, *“es carga de la Corporación probar que la finalidad perseguida por los peticionarios de la información sea otra distinta de la que vincula el derecho de información de los Concejales a que su utilización tenga por finalidad el desarrollo de su función”* (STS de 12/11/00 (Ar. 2663).

La competencia para decidir el acceso. La ostentan el Alcalde o Presidente de la entidad y la Junta de Gobierno como responsables del gobierno y administración local. En el caso del Alcalde, la competencia, según indica Fernández Ramos, por su carácter garantista, no es susceptible de delegación en otros miembros corporativos.

Plazo para resolver y silencio administrativo.

El artículo 12.1 de la LECEI fija el mismo plazo de días (cinco naturales) que actualmente tiene establecido, como sabemos, el artículo 77 de la LBRL. No obstante, en cuanto inicio del cómputo (dies a quo) de los mismos no se determina de la misma forma en estos dos preceptos. En el estatal de carácter básico se dice con claridad *“siguientes a aquél en que se hubiese presentado la solicitud”*, en el autonómico *“a contar desde la fecha de solicitud”*. A nuestro juicio, si consideramos que, como así hace el diccionario de la RAE, la preposición “desde” indica el punto de origen o procedencia de algo o el punto a partir del cual hay que empezar a contar algo y se puede referir tanto al tiempo como al espacio, parece que el día de la fecha de presentación de la solicitud debe entenderse incluido en el cómputo de los cinco días hábiles legales para contestar la solicitud de acceso. Con ello la LECEI, como ya han hecho las leyes de otras Comunidades Autónomas acorta el plazo fijado en la LBRL<sup>24</sup>.

El plazo para resolver el procedimiento de autorización de acceso podrá suspenderse en el caso de que por la Alcaldía se requiera justificadamente a los corporativos solicitantes una mayor precisión en el objeto de la solicitud<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Leyes Catalana y de Aragón que establecen un plazo de cuatro días.

<sup>25</sup> Artículo 22.1 a) de la LEPAC.

En cuanto a la concesión de la información por silencio administrativo (positivo) en el caso de que no se dicte resolución por el órgano competente en el plazo indicado, el artículo 12.1 de la LECEI, sigue lo dispuesto en el artículo 14.2 del ROF, por lo que la problemática doctrinal y jurisprudencial motivada por el tratamiento legal de esta cuestión se mantiene.

Brevemente diremos al respecto, que, el atribuir sentido estimatorio al silencio en este tipo de procedimiento, en el que producido el acto presunto, se hace preciso después una actividad de ejecución material de los servicios municipales, puede, y en muchos casos así ocurre (cuando se produce una negativa del Alcalde como jefe de estos servicios a facilitar el acceso), dar lugar a que se desvirtúe en la práctica el sentido (en principio favorable al concejal solicitante) del silencio administrativo legalmente establecido, como hemos visto.<sup>26</sup>

O dicho en palabras de Fernández Ramos<sup>27</sup>, el criterio estimatorio del silencio administrativo en este procedimiento, aún bien intencionado, no es operativo, puesto que el interesado no puede ejercitar su derecho sin contar con la colaboración activa de la Administración, viéndose obligado a acudir a la tutela judicial para satisfacer su pretensión sin contar (además) con una resolución expresa que motive la denegación del ejercicio del derecho.

#### 4.2.2 Forma de denegación del derecho y límites del mismo.

##### 4.2.2.1 Forma de denegación.

El párrafo 3 de artículo 12 de la LECEI, obliga a que en todo caso la denegación del acceso a la documentación por los corporativos haya de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado. El artículo 77 de la LBRL, sin embargo, como hemos visto, obliga a motivar todas las resoluciones; no solo las denegatorias. Por lo tanto, para no vulnerar este precepto (y el 23.2 de la CE) deberán motivarse aquellas resoluciones que, de alguna manera, aún sin denegarlas completamente, limiten, restrinjan o suspendan el acceso a la información.

Por otra parte, lesionará igualmente el ejercicio del derecho de acceso autorizado, la falta de ejecución efectiva de lo resuelto, una dilatación excesiva o la imposición de condiciones desproporcionadas.

##### 4.2.2.2 Límites del derecho.

El derecho de acceso de los miembros corporativos, como cualquier otro, no es ilimitado, así lo indica, con mejorable redacción, el artículo 12, párrafo 4 de la LECEI, al establecer que la resolución o el acuerdo denegatorio podrá fundarse (en cuanto a su necesaria motivación) en el respeto a los derechos constitucionales al honor, a la intimidad personal o familiar o a la propia imagen, o por tratarse de materias afectadas por el secreto oficial o sumarial.

#### Materias afectadas por el secreto oficial o sumarial.

En lo tocante a las primeras, nos encontramos con las denominadas materias reservadas o clasificadas sometidas a una legislación especial<sup>28</sup>,

<sup>26</sup> Así lo pone de manifiesto correctamente la Redacción del Consultor en su obra Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), “se llega a decir, a pesar de la claridad del ROF (ahora LECEI), que en realidad más que ante un silencio positivo – autorización concedida por silencio- estamos ante una denegación presunta, si en último término los servicios administrativos han de atenerse a las ordenes del Alcalde como jefe de la Administración Local”.

<sup>27</sup> Obra citada.

<sup>28</sup> Disposición adicional primera de la LETRAG.

como es la Ley de Secretos Oficiales. En el caso de las segundas, el límite no se encuentra, lógicamente, en la propia materia, sino, en las actuaciones judiciales que se lleven a cabo en relación con ella.

- Respeto a los derechos constitucionales al honor, a la intimidad personal o familiar o a la propia imagen.

**No cabe hacer un uso extensivo** de este límite, básicamente por dos razones:

- ❖ *La primera* es que nos hallamos ante un derecho preferente (en relación con el de los ciudadanos) de acceso a la información. *La segunda*, porque los miembros de las Corporaciones (a diferencia también de los ciudadanos) están legalmente sujetos **a un deber de reserva** que ahora se recoge en el artículo 13.5 de la LECEI y que alcanza a los datos, informes o documentos que se les faciliten para el ejercicio de su función cuando estos afecten al contenido esencial de los derechos fundamentales y libertades públicas o cuando contengan información cuya divulgación pueda perjudicar los intereses de la entidad local o, en su caso, los intereses legítimos de terceros. La confidencialidad en estos casos se preservará (por el corporativo que haya obtenido el acceso a la información) mediante la no divulgación de esa información (verbalmente o por entrega documental a examen de terceros) y la no reproducción de la documentación que la contenga.

Así pues, han de ponderarse en este caso dos derechos fundamentales, por una parte, al honor, a la intimidad personal o familiar y a la propia imagen, artículo 18.1 de la CE, y, por otro, el recogido, como hemos visto, para los concejales, de derecho al cargo en el artículo 23.1 de la misma CE.

De esta forma, vemos brevemente, que:

- El derecho a la intimidad no debe constituir un límite en el caso específico de acceso a la documentación relativa a los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los Plenos<sup>29</sup>. En estos supuestos la documentación plenaria no solo es precisa como labor de control, sino para poder formar el juicio, opinión y voluntad del corporativo de cara a la celebración del acto de que se trate.
- En el resto de los casos, debe partirse, como opina Fernández Ramos<sup>30</sup> *“de una presunción en el sentido de que la documentación solicitada por un concejal en el ejercicio de su cargo representativo es necesaria para su desarrollo, de modo que el derecho a la intimidad únicamente deberá prevalecer en aquellos casos en los que acceso a los datos que atañen a la intimidad de un tercero resulten manifiestamente ajenos a la función de control y fiscalización política que a los concejales corresponde, lo que implicaría un abuso o uso desviado de esa facultad de fiscalización”*
- Por último, incluso en los supuestos en que el derecho a la intimidad prevalezca, el principio de proporcionalidad exige que se conceda el acceso a la información previa disociación de la parte de la información susceptible de afectar el derecho a la intimidad. Así lo dispone la LETRAG, tanto para los documentos que tienen limitado su derecho de acceso (artículo 14) como para los que contienen datos de carácter personal (artículo 15.4).

<sup>29</sup> El artículo 46.2 de la LBRL, establece la obligación de facilitar a todos los miembros de la Corporación la “documentación íntegra”.

<sup>30</sup> Obra citada.

□ Supuesto en que esta información contenga **datos de carácter personal** y, por lo tanto, se encuentre sujeta a la normativa sobre esta materia: Reglamento (UE) 2016/679, DE 27/04/16 y Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. De conformidad con el artículo 4 del Reglamento (UE) tiene la consideración de datos personales *“toda información sobre una persona física identificada o identificable...”*. Por ello, cuando se comuniquen datos de esta naturaleza a un concejal nos encontraremos en el supuesto de tratamiento de datos (consulta o cualquier otra forma de habilitación de acceso) contemplado en el artículo 4.2 del Reglamento (UE). Este tratamiento se sujetará al régimen general al contemplado en el artículo 6 del Reglamento (UE), el cual dispone que para ser lícito deberá al menos cumplirse alguna de las condiciones recogidas en el mismo, entre las cuales se encuentran c) *El tratamiento es necesario para para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*. Que es, precisamente, lo que ocurre, como hemos visto, en el caso de los miembros de las Entidades Locales. Así lo pone de manifiesto con toda claridad el Informe 0182/2014 de la Agencia Española de Protección de Datos<sup>31</sup>, al establecer que *“...dado que las leyes<sup>32</sup> atribuyen a los concejales la posibilidad de consultar la documentación obrante en el Ayuntamiento en el ejercicio de su actividad de control de los órganos de la Corporación...la cesión de los datos en que consistiría la consulta se encontrará amparada por el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999 en la medida en que los datos sean precisos para el desarrollo de la función de control.*

*Para ello resultará imprescindible que en la petición de información efectuada por los concejales se determine con claridad la finalidad a la que se van a destinar los datos solicitados y que los datos en cuestión son adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido (artículo 4.1 de la LOPD).*

*En todo caso, debe recordarse que los cesionarios solo podrán utilizar los datos en el ámbito de sus competencias, toda vez que este es el límite establecido en la Ley de Bases de Régimen Local, indicando a su vez el artículo 4.2 de la LOPD que los datos no podrán utilizarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. Por ello la utilización de los datos se limitará al ejercicio de la función de control prevista en la Ley, sin que sea posible que los concejales den ningún tipo de publicidad a los datos ni los cedan a ningún tercero.”<sup>33</sup>*

#### 4.2.3 Acceso directo.

El apartado 2 del artículo 12 de la LECEI, regula los supuestos en que los servicios administrativos de las entidades locales se encuentran obligados a

<sup>31</sup> Basado en la anterior legislación de protección de datos de carácter personal, pero vigente en este caso.

<sup>32</sup> Artículos 77 de la LBRL etc., citados.

<sup>33</sup> Respecto de los números de los DNI de personas que figuren en los documentos, deberían disociarse los mismos. En cuanto a las firmas manuscritas también sería conveniente hacerlo, incluidas las de autoridades y personal, siempre que resulte posible conocer sin lugar a dudas quien firmó el documento de que se trate (Criterio Interpretativo de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno de 004/2015).

facilitar información sin necesidad de que el miembro de la entidad local esté autorizado:

- a) Cuando se trate del acceso de los miembros que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.**

Aquí el derecho de acceso a la información del miembro corporativo se trata de una facultad aparejada al ejercicio de la gestión municipal que tiene atribuida. Al ser esta modalidad de acceso directo la propia de los integrantes del equipo de gobierno, no parece que en principio presente mayores problemas en la práctica.

- b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones y acuerdos adoptados por cualquier órgano local. Si un asunto es incluido en el orden del día de un órgano colegiado por declaración de urgencia, deberá distribuirse, como mínimo, la información o documentación indispensable para informar de los aspectos esenciales de la cuestión sometida a debate.**

*Miembros de un órgano colegiado.*

Se extiende este derecho a todos los órganos colegiados existentes en la Entidad Local (Pleno, Comisiones Informativas, Junta de Gobierno Local etc.) y recae en los miembros que formen parte de ellos, en cada uno de los casos<sup>34</sup>.

Para el ejercicio de acceso a la documentación referente a los asuntos que hayan de tratarse en las sesiones de estos órganos colegiados de la Corporación, deberá existir lógicamente primero convocatoria de las mismas (o, pese a no haberla recibido, conocimiento de su existencia por los concejales). El periodo de tiempo para el acceso directo en este caso, transcurrirá desde el día de la convocatoria hasta el momento de la celebración de la sesión de que se trate. Y la documentación que se ponga a disposición de los concejales deberá ser íntegra<sup>35</sup>, como así exige para el Pleno el artículo 46.2 b) de la LBRL, pero extensible también al resto de los órganos colegiados<sup>36</sup>.

*Resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.*

Se extiende la documentación objeto de este derecho de acceso directo al libro de actas y resoluciones de la Alcaldía, que son instrumentos públicos; también, al resto de actas de órganos colegiados. El acceso libre se ceñirá,

---

<sup>34</sup> No es posible por este motivo que un corporativo no componente de la Junta de Gobierno Local, por ejemplo, solicite sin autorización acceso a la información de asuntos a tratar en una próxima sesión de este órgano.

<sup>35</sup> En relación con los asuntos que van a tratarse en ese acto, no a toda la que sobre la materia pueda disponer el órgano colegiado.

<sup>36</sup> Por otra parte, con referencia a este derecho de este acceso directo de los corporativos a la documentación, el artículo 3.2 c) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RFHN), **regula que dentro de la función de fe pública que corresponde a los Secretarios de Ayuntamiento se encuentra la de custodiar desde el momento de la convocatoria la documentación íntegra de los expedientes incluidos en el orden del día y tenerla a disposición de los miembros del respectivo órgano colegiado que deseen examinarla, facilitando la obtención de copias de la indicada documentación cuando le fuesen solicitadas por dichos miembros.** En consecuencia, el Secretario municipal parece que legalmente se configura como el garante del derecho de acceso en este supuesto.

obviamente, al texto de los actos o resoluciones, no a los antecedentes de los mismos.

**c) Cuando se trate del acceso de los miembros a la documentación de la entidad local que sea de libre acceso para los ciudadanos.**

El derecho de acceso a la información pública de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas se encuentra sujeto a autorización<sup>37</sup>, por ello, según opinión doctrinal, parece que este caso de acceso directo a la información habrá de referirse principalmente a aquellos supuestos en que normas específicas obligan a la puesta a disposición de los ciudadanos de específicos documentos públicos: copias completas del planeamiento municipal (artículo 70 de la LBRL), copia del presupuesto (artículo 20.6 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril), etc.

**4.3 Consulta.**

**Lugar y forma de hacerlo.**

El artículo 13.1 de la LECEI, establece que la consulta y examen general de la documentación, ya sea original o copia, podrá realizarse por los miembros de la entidad local:

- Directamente en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre.
- En el despacho o sala reservada a tal fin, previa su entrega, firmando recibo, y con la obligación de devolver la documentación en el plazo de cuarenta y ocho horas o antes, según las necesidades del trámite del expediente en cuestión. En ningún caso la documentación podrá salir del correspondiente despacho o sala.
- La consulta de los libros de actas y los libros de resoluciones de la Alcaldía o Presidencia deberá efectuarse en el archivo o en la secretaría general.
- El examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria.

Si bien de lo indicado en el anterior artículo podría parecer que se admite indistintamente la consulta, tanto del original del documento, como de copia del mismo, debe decirse que el concejal tiene derecho a acceder al original del documento que, obviamente, se trata de la fuente de éste. Todo ello, con la salvedad de que el estado de conservación del documento no lo permita o se haya procedido a disociar información del documento; técnica que, lógicamente requiere hacerse sobre una copia que será la que se ponga de manifiesto finalmente.

**Momento temporal.**

Nada dispone el precepto que comentamos. De cualquier modo, una vez concedido el derecho de acceso a la información:

- ❖ Como indica Fernández Ramos<sup>38</sup>, el plazo a fin de poder hacer la consulta de la documentación no debe ser mucho mayor del de los cinco días naturales establecido en el artículo 77.2 de la LBRL<sup>39</sup>, para conceder este acceso.

---

<sup>37</sup> Artículo 13 d) de la LEPAC, que remite a los artículos 12 y siguientes de la LETRAG.

<sup>38</sup> Obra citada.

<sup>39</sup> Y 12.1 de la LEMEI, como sabemos.

- ❖ Si el funcionamiento del servicio así lo requiriera<sup>40</sup> el acceso a la información pormenorizada no necesariamente ha de ser facilitada en bloque, sino que puede ser ofrecida gradual y progresivamente, STS de 8/11/88 (Ar. 8655).
- ❖ Por último, se vulnera el derecho fundamental del concejal cuando de la situación se desprende una clara voluntad de impedir el acceso a la información, no cuando se facilita de manera defectuosa o incompleta, STS de 13/02/98 (Ar. 2185) y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 3/02/99 (Ar. 527).

#### 4.4 Copias.

El artículo 14.1 de la LECEI, establece que todo miembro de la entidad local podrá solicitar copia individualizada de la documentación que se le ha exhibido, teniendo derecho a obtener tales copias en los siguientes casos:

- Documentación a la que tiene derecho de acceso directo (artículo 12.2 de la LECEI).
- Otra documentación a la que se ha autorizado, de manera expresa y previa o simultáneamente por la Alcaldía/ Presidencia o la Junta de Gobierno, el derecho de acceso a la misma.

Entiende esta Ley, según observamos, la expedición de copias como una mera modalidad del propio derecho de acceso; eso sí, siempre que sean voluntariamente demandadas por los corporativos.

Referente a la forma de suministrarse las copias de la documentación solicitada, nos encontramos, según lo dispuesto en el párrafo segundo del número 1 del artículo 14, con que:

- En los casos arriba indicados los servicios administrativos proveerán al concejal de copia simple de la documentación solicitada de forma inmediata.
- No obstante, cuando el volumen de las copias pedidas sea tal que su entrega conlleve una paralización del trabajo ordinario de los correspondientes servicios el solicitante deberá atenerse a un plan de trabajo para la obtención de estas copias<sup>41</sup>.

Por último, el punto 2 del artículo 14 de la LECEI, establece que en ningún caso el derecho de acceso a la información de los concejales permite solicitar copias indiscriminadas<sup>42</sup>, copias genéricas sobre una materia o grupo de materias, copias cotejadas o certificaciones<sup>43</sup> de la documentación examinada.

---

<sup>40</sup> Supuesto de un pequeño Ayuntamiento en el que exista como único funcionario el Secretario municipal.

<sup>41</sup> Pues, como indica la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28/09/88, la presunta paralización de servicios no es causa ni fundamento para una resolución denegatoria de la entrega de copias, pues la citada entrega puede irse efectuando diferida en el tiempo, sin que se produzca entorpecimiento.

<sup>42</sup> La STS de 9/02/95 (Ar. 1671) establece que, excepto supuestos debidamente justificados, las peticiones de copias o fotocopias se han de referir a documentos concretos, a fin de evitar situaciones abusivas capaces de paralizar la actividad municipal, STS de 9/02/95 (Ar. 1671).

<sup>43</sup> La certificación, a diferencia de la fotocopia, supone añadir una actividad prestacional (de constatación de veracidad) a la mera actividad de intermediación propia del derecho de acceso a la documentación, y que, por tanto, es ajena al contenido del derecho. Como indica la STS de 5/11/99 (Ar. 2012), el acceso a la información se refiere a ésta, tal y como se encuentra configurada en la documentación administrativa, sin requerir un tratamiento intelectual, pues en este caso nos encontraríamos ante la petición de un informe, cuya elaboración y obtención tiene otro tratamiento legislativo.

## **5. Grabación de Plenos.**

El artículo 15.1 de la LECEI, establece que los Plenos de las Entidades Locales serán objeto de grabación y archivo oficial de acuerdo con las reglas que a continuación se exponen en este precepto. La finalidad de esta obligación o posibilidad (en algunos casos) municipal es, lógicamente, la de salvaguardar la participación de los miembros corporativos en las sesiones de este órgano colegiado<sup>44</sup> dejando constancia de sus intervenciones.

### **Obligación y forma de la grabación.**

En municipios de más de 20.000 habitantes y Diputaciones Provinciales, obligatoriedad en audio y vídeo.

En municipios de menos de 20.000 y más de 5.000 habitantes, obligatoriedad en audio.

En municipios de 5.000 o menor población, obligatoriedad en audio, cuando así lo acuerde el Pleno.

### **Tiempo mínimo de duración del archivo oficial de las grabaciones.**

Tres meses.

### **Acceso y uso de las grabaciones archivadas.**

Según las condiciones acordadas por los Plenos corporativos que deberán garantizar el derecho de obtener copia a los miembros de las EELL.

Esta exigencia de grabación de los Plenos y su archivo, de acuerdo a lo dispuesto en el apartado 2 de este artículo 15 de la LECEI que comentamos, no afecta, como es lógico, a la obligación legal de fe pública mediante el levantamiento de las correspondientes actas por parte del personal al que legalmente le corresponde hacerlo: funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional<sup>45</sup>.

## **6) Participación a distancia.**

Constituye en este caso una novedad en el campo normativo general de la Administración Local en Castilla y León<sup>46</sup>, lo dispuesto en el artículo 16 de la LECEI, que otorga el derecho a los miembros de las EELL que se hallen en una situación temporal de imposibilidad de asistir personalmente a las sesiones plenarias para poder hacerlo a distancia, mediante videoconferencia u otro procedimiento similar, participando en la votación<sup>47</sup> de los asuntos a tratar<sup>48</sup>,

<sup>44</sup> En este precepto no se extiende la obligación a otros posibles órganos colegiados municipales que requieran levantamiento de actas por Secretaría o persona delegada de ésta: Junta de Gobierno Local, Comisiones Informativas etc.

<sup>45</sup> El artículo 3.2 d) del Real Decreto 128/2018, 16 de marzo, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RFHN), regula dentro de las funciones de fe pública correspondientes a la Secretaría la de: *Asistir y levantar acta de las sesiones de los órganos colegiados referidos en la letra a) y publicarla en la sede electrónica de la Corporación de acuerdo con la normativa sobre protección de datos. El acta se transcribirá por el Secretario en el Libro de Actas, cualquiera que sea su soporte o formato, en papel o electrónico, autorizada con la firma del Secretario y el visto bueno del Alcalde o Presidente de la Corporación. No obstante, en el supuesto de que el soporte sea electrónico, será preciso que se redacte en todo caso por el Secretario de la Corporación extracto en papel comprensivo de los siguientes datos: lugar, fecha y hora de la celebración de la sesión; su indicación del carácter ordinario o extraordinario; los asistentes y los miembros que se hubieran excusado; así como el contenido de los acuerdos alcanzados, en su caso, y las opiniones sintetizadas de los miembros de la Corporación que hubiesen intervenido en las deliberaciones e incidencias de éstas, con expresión del sentido del voto de los miembros presentes.*

<sup>46</sup> No así en el caso de las Cortes Generales o Asambleas autonómicas, como, por ejemplo, la de Castilla y León.

<sup>47</sup> En el ámbito local el voto es personal e indelegable.

siempre que quede garantizado el sentido del voto y de su libertad para emitirlo.

*Supuestos de imposibilidad de asistencia.*

- Baja por riesgo durante el embarazo.
- Disfrute del permiso de maternidad o paternidad.
- Padecer enfermedad prolongada grave que clara y justificadamente impida su asistencia personal a la sesión.

*Sesiones plenarias excluidas de la posibilidad de participación a distancia (las que tratan de los asuntos de mayor relevancia en la vida municipal).*

- ✓ El Pleno constitutivo de la Entidad Local.
- ✓ La elección de Alcalde/ esa o de Presidente/ a de la Entidad Local.
- ✓ La moción de censura al Alcalde.
- ✓ La cuestión de confianza presentada por el Alcalde.

*Exigencia de la implantación de este derecho en las EELL.*

- Obligatoriedad en municipios de más de 5.000 habitantes y Diputaciones Provinciales. En estos casos, y para la causa de enfermedad, corresponderá apreciarla de forma expresa a la Junta de Gobierno Local<sup>49</sup>.
- Potestativa su aplicación, en virtud de su desarrollo tecnológico, en municipios menores de 5.000 habitantes y en entidades locales menores. Esta circunstancia deberá apreciarse mediante acuerdo plenario; de la Asamblea Vecinal (en municipios en régimen de Concejo Abierto); o de la Junta Vecinal (en entidades locales menores). En estos casos, y para la causa de enfermedad, corresponderá apreciarla de forma expresa al Alcalde.

*Procedimientos o mecanismos para poder ejercer la participación a distancia.*

Videoconferencia u otro procedimiento técnico similar, en el que se determinarán los medios informáticos y de todo tipo a utilizar y las garantías que se consideren necesarias para el adecuado ejercicio de las funciones de fe pública por la secretaría.

## **7) Buen gobierno.**

### **- 7.1 Cuestiones generales.**

Dentro de lo regulado en el Capítulo V, Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales de la LBRL, el artículo 73.2 de la misma, tras establecer que, los miembros de las Corporaciones Locales, una vez tomen posesión de su cargo, gozan de los honores, prerrogativas y distinciones propias del mismo, establecidos legalmente, apostilla, acto seguido, que están obligados al cumplimiento estricto de los deberes y obligaciones inherentes a aquél (cargo).

Con más detalle, el artículo 78 de la LBRL, indica que estos miembros de las Corporaciones Locales están sujetos a responsabilidad civil y penal (así

---

<sup>48</sup> Como indican LOSA MUÑIZ Y BURÓN ÁLVAREZ en su obra citada, este artículo “*parece garantizar únicamente el derecho a votación pues guarda silencio en cuanto a la participación a distancia en los debates, cuestión que genera dudas interpretativas de hasta donde se ha querido llegar con dicha regulación*”.

<sup>49</sup> En este caso parece que es este artículo de la LECEI el que otorga la competencia a la Junta de Gobierno Local, órgano que carece de competencias propias, salvo las que le atribuyan por delegación la Alcaldía o Pleno, artículos 21.3 y 23.4 (Alcalde) y 22.4 (Pleno) de la LBRL.

como administrativa) por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo. Las responsabilidades se exigirán antes los Tribunales de Justicia competentes, por el procedimiento ordinario aplicable. Son responsables de los acuerdos de las Corporaciones Locales todos los miembros de las mismas que los hubieran votado favorablemente.

Por último, pone de manifiesto este precepto, que los Presidentes de las Corporaciones Locales podrán sancionar con multa a los miembros de las mismas, por falta no justificada de asistencia a las sesiones o incumplimiento reiterado de sus obligaciones, en los términos que determine la Ley de la Comunidad Autónoma y, supletoriamente, la del Estado.

De esta forma, los principios éticos y de actuación que han de regir la labor de los miembros de las Entidades Locales y el régimen sancionador consagrado en consonancia con la responsabilidad a la que están sujetos, que se estructura, como veremos, en tres ámbitos: infracciones en materia de conflicto de intereses, en materia de gestión económico-presupuestaria y en el ámbito disciplinario, se han recogido con carácter básico<sup>50</sup> en el Título II de la LETRAG, titulado “Buen Gobierno”.

Y será en desarrollo de este Título II de la LETRAG, cuando se aprueben los artículos 17 y 18 de la LECEI dedicados, dentro del Capítulo II, Estatuto de los miembros de las Entidades Locales, al denominado “Buen Gobierno”.

- 7.2 Ámbito de aplicación.

El artículo 25.2 de la LETRAG estableció el concepto de *alto cargo y asimilado* a los que son aplicables los principios de buen gobierno y régimen de infracciones y sanciones del Título II de esta Ley. En el ámbito local no quedó bien definido tal concepto. Ahora la LECEI en su artículo 17.1 dice que son altos cargos los miembros corporativos. Sin hablarse, pues, de asimilados.

- 7.3 Principios de buen gobierno y deberes de conducta.

Los primeros, contemplados en el artículo 26 de la LETRAG, se dividen en *generales y de actuación*, y deben observarlos, en el ejercicio de sus funciones, las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de este Título, entre ellos los altos cargos de las EELL.

El artículo 17.1 de la LECEI añade, además otros principios éticos y de actuación:

- a) *Ejercerán las facultades que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva con la que les fueron otorgados y evitarán toda acción que pueda poner en riesgo el interés público, el patrimonio de las administraciones o la imagen que debe tener la sociedad frente a sus representados.*
- b) *Usarán las prerrogativas inherentes a sus cargos únicamente para el cumplimiento de sus funciones y deberes, no prevaliéndose de su posición en la entidad local para obtener ventajas personales o materiales.*

Así como regula que por el Pleno o Junta de Gobierno Local podrá aprobarse un *código de conducta* que recoja los anteriores principios, valores etc. a que deben atenerse en sus relaciones internas y externas los miembros de las EELL.

Por su parte, el artículo 18 de la LECEI establece unos deberes de conducta:

---

<sup>50</sup> Artículo 149.1 de la Constitución, además de otros títulos competenciales, artículo 149.1.1 y 13 de esta Constitución (Disposición final octava de la LETRAG).

- Los miembros de las Entidades Locales no podrán invocar ni hacer uso de su condición en el ejercicio de cualquier actividad mercantil, industrial etc. ni colaborar (interpretamos que este término se refiere a ayudar, mediar o de alguna manera influir a favor de) en el ejercicio por terceros de dichas actividades ante la EELL a que pertenezcan.
- Observarán una actuación imparcial en materia de personal, subvenciones, contratación, empleo de recursos financieros etc.
- Observarán en el ejercicio del cargo las normas sobre incompatibilidades y deber de abstención. La actuación de los miembros de las EELL llevada a cabo en contra de estas normas (deber de abstención cuando resulte exigible), podrá suponer, si ha sido determinante (el voto) para la adopción del acuerdo, la invalidez de los actos en que hayan intervenido, de acuerdo con el artículo 76 de la LBRL.
- 7.4 Régimen sancionador de la LETRAG aplicable a los miembros corporativos:
  - Infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses (artículo 27 de la LETRAG). Incumplimiento de normas sobre incompatibilidades y las reguladoras de las declaraciones que deben efectuar los altos cargos locales o asimilados. Para la sanción de estas infracciones se remite en el caso de la Administración Local a la normativa que resulte de aplicación.
  - Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria (artículo 28 de la LETRAG). Consideradas todas ellas (varias derivadas del incumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria etc.) como muy graves.
  - Infracciones disciplinarias (artículo 29 de la LETRAG). Divididas en muy graves, graves y leves.  
 Por su parte, el artículo 30 de la LETRAG regula:
    - La imposición de sanciones.
    - Los criterios de graduación de estas sanciones.
    - Que, cuando la infracción pudiera ser constitutiva de delito, la Administración pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal los hechos absteniéndose de seguir el procedimiento hasta que la autoridad judicial se pronuncie al respecto.
    - Que, cuando los hechos estén tipificados como infracción en una norma administrativa especial, procederá darse cuenta de éstos a la Administración competente para instruir el correspondiente procedimiento sancionador, suspendiéndose las actuaciones hasta la terminación de aquél. No se considerará norma especial la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), en relación con las infracciones en materia económico-presupuestaria (artículo 28 LETRAG), resultará, por ello, posible tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial (contenido en los artículos 176 y siguientes de la LGP) simultáneamente al procedimiento sancionador.
- 7.5 Órgano competente de las EELL en relación con el procedimiento sancionador (artículo 17.3 de la LECEI en relación con el 31 de la LETRAG).
  - La orden de incoación del mismo se dará por los órganos que tengan atribuidas estas funciones de acuerdo al régimen disciplinario propio de las Entidades Locales e imponer la sanción (Alcalde, a quien viene

atribuida por el artículo 21.1 h) de la LBRL la competencia de sancionar al personal).

- La imposición de sanciones, serán estos mismos órganos o, en su caso, el Pleno o la Junta de Gobierno Local<sup>51</sup> de la Entidad Local que se trate.
- El plazo de prescripción de las infracciones muy graves, graves y leves previstas en este Título II será el recogido en el artículo 32 de la LETRAG.

- 7.6 Por último, en cuanto a la aplicación del régimen sancionador de la LETRAG y LECEI a los miembros de las Entidades Locales, debemos hacer brevemente las siguientes reflexiones.

Con lo dispuesto en el Título II de la LETRAG se busca, según lo dispuesto en el Preámbulo de esta Ley, *que los ciudadanos cuenten con servidores públicos que ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y sobre todo de responsabilidad*” y para ello se toman las medidas sancionadoras que hemos visto.

Sin embargo, en relación con los corporativos locales, observamos que:

- El régimen sancionador contenido en el Título II de la LETRAG, no podrá afectar en ningún caso a la condición de cargo electo que pudieran ostentar (artículo 25.3 de la LETRAG).
- En consecuencia, solo se les podrá aplicar sanciones por infracciones leves (amonestación) y grave (declaración de incumplimiento y su publicación). La muy grave de destitución del cargo solo sería posible para el puesto municipal que ocupen (en la gran mayoría con nombramiento y libre cese de la Alcaldía).
- La incoación y resolución del expediente sancionador se presenta asimismo problemática en la práctica respecto a miembros de la Entidad Local (con posible resultado diverso, según formen parte del equipo de gobierno o de la oposición) al corresponderle efectuarlas al Alcalde. Igualmente, aunque sancione el Pleno, no debe olvidarse que su presidencia corresponde a este Alcalde, así como la formación del orden del día y convocatoria de sus sesiones.
- Tampoco está claro en relación con las infracciones derivadas del incumplimiento de incompatibilidades y formulación de declaraciones cual sea, o pueda ser, la normativa en el ámbito local que las tipifique y sancione.

## **8) Formulación de las declaraciones de bienes y de actividades por parte de los concejales electos.**

### **8.1 Regulación.**

El artículo 19.1 y 2 de la LECEI, establece la obligación legal *de formular dos declaraciones por los miembros de las entidades locales, una sobre causas de incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos, y otra sobre sus bienes patrimoniales y la participación en sociedades de todo tipo, que serán objeto de inscripción en los correspondientes registros de intereses en los términos de la LBRL.*

<sup>51</sup> En este caso parece que es este artículo de la LECEI el que otorga la competencia a la Junta de Gobierno Local, órgano que carece de competencias propias, salvo las que le atribuyan por delegación la Alcaldía o Pleno, artículos 21.3 y 23.4 (Alcalde) y 22.4 (Pleno) de la LBRL.

El apartado 4 de este precepto, por su parte, regula que *los miembros de las entidades locales respecto a los que, en virtud de su cargo resulte amenazada su seguridad personal o la de sus bienes y negocios, la de sus familiares, socios, empleados o personas con quienes tuvieran relación económica o profesional podrán realizar la declaración de sus bienes y derechos patrimoniales ante la Secretaría de la Diputación Provincial.*

Tal obligación en la forma que se previene en este artículo, ya se recogía en la normativa anterior sobre esta materia, que se trata de la siguiente:

- ❑ Artículo 108.8 de la LOREG que, con carácter genérico, determina que en el momento de tomar posesión y, para adquirir la plena condición de sus cargos, los candidatos deben, además de jurar o prometer acatamiento a la Constitución, cumplimentar los demás requisitos previstos en las leyes o reglamentos respectivos.
- ❑ Artículo 75.7 de la LBRL que regula que los representantes locales formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos. Asimismo, formularán declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades. Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los Plenos respectivos, se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho. Las declaraciones de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal. Las declaraciones se inscribirán en los siguientes Registros de Intereses constituidos en cada Corporación Local que tendrán carácter público: Registro de Actividades. Declaraciones sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos. Registro de Bienes Patrimoniales. Declaraciones sobre bienes e ingresos patrimoniales.
- ❑ Artículo 8.1 h) de la LETRAG que regula que las entidades que integran la Administración Local, deberán hacer públicas las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales en los términos previstos en la LBRL. Cuando el Reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE). En todo caso se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares.
- ❑ Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Entidad Local (ROFEL)<sup>52</sup>, y en las Entidades Locales que no cuenten con el mismo, la publicación deberá efectuarse en los términos fijados en la Ley 3/2015, de 30/03, reguladora del ejercicio del Alto Cargo de la AGE (LCIGAC) y Real Decreto 1208/2018, de 28 de septiembre, por el que se desarrollan los Títulos Preliminar II y III de la misma (RLCIGAC).

<sup>52</sup> Según terminología de la LECEI, antes, Reglamento Orgánico Municipal (ROM)

- ❑ Por último, en lo que no se opongan a la anterior normativa, serán de aplicación los artículos y 30 a 32 del ROF.

Como vemos, poco o nada aporta de nuevo esta legislación autonómica a lo dispuesto por la anterior normativa y, en particular al contenido del precepto básico estatal (artículo 75.7 de la LBRL) que pretende desarrollar. Incluso observamos, que se queda corta respecto al mismo por cuanto no habla de la necesidad de formular en la declaración de bienes patrimoniales lo relativo a las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio, en su caso, y Sociedades.

En cualquier caso, examinaremos a continuación de manera esquemática, dada la naturaleza de este trabajo, lo regulado por la anterior legislación en esta materia de registros de intereses de los miembros de las Entidades Locales; haciendo mención, cuando corresponda, de lo introducido al respecto en los apartados 2,3 y 4 del artículo 19 de la LECEI, que ahora comentamos.

### **8.2 Clases de Registros.**

**Registro de Actividades.** Se inscribirán las declaraciones sobre:

- *Supuestos de posible incompatibilidad.*
- *Actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos.*

**Registro de Bienes Patrimoniales.** Se inscribirán las declaraciones de:

- *Bienes patrimoniales.*

Que deberán expresar de forma comprensiva la situación patrimonial: derechos obligaciones, participación en sociedades y liquidación de los correspondientes impuestos de los concejales.

**Registro Especial de intereses (Diputaciones Provinciales etc.)**

- *Declaraciones de bienes y derechos de corporativos.*

Que, en virtud de su cargo, vean amenazada su seguridad personal o la de sus bienes y negocios. También cuando esta amenaza penda sobre sus familiares, socios, empleados o personas con quienes tuvieran relación económica o profesional. En este supuesto se aportará por el funcionario encargado de este Registro a la Secretaría del Ayuntamiento mera certificación simple y sucinta, acreditativa de haber cumplimentado las declaraciones, así como que éstas están inscritas en este Registro Especial.

### **8.3 Declaraciones de intereses.**

#### ▶ **Momento de realizarse.**

- Antes de la toma de posesión.
- Con ocasión del cese (durante la legislatura).
- Al final del mandato (los concejales que repiten mandato podrían presentar, por economía, en lo que no varíe, una sola declaración).
- Cuando se modifiquen las circunstancias de hecho (en plazo de un mes desde que se hayan producido, artículo 31.2 b) del ROF).

▶ **Forma.** En los modelos aprobados por los Plenos respectivos (artículo 75.7 de la LBRL). No cabe, por ello, en cualquier clase de documento (artículo 31.1 ROF)<sup>53</sup>.

El documento, normalizado y firmado por el interesado y el secretario en su condición de fedatario público municipal, hace fe de la fecha e identidad del declarante y de su contenido (31.2 del ROF).

<sup>53</sup> La Disposición Primera 2. De la LECEI, regula que por la Consejería competente en materia de administración local se podrá establecer mediante Orden modelos tipo, para la declaración de incompatibilidad y actividades, así como para la declaración de bienes patrimoniales.

► **Contenido**

Constarán en este documento, en todo caso, los siguientes extremos:

- **Las actividades profesionales o económicas del Concejal-declarante y causas de posible incompatibilidad en que incurra el mismo.**
  - Posibles causas de incompatibilidad<sup>54</sup>.
  - Puestos de trabajo, cargos o actividades en cualquier entidad del sector público.
  - Actividades privadas de carácter profesional, mercantil, industrial o laboral por cuenta ajena o propia.
  - Otras actividades y/o supuestos de posible incompatibilidad.
- **Los bienes patrimoniales del Concejal-declarante.**
  - Patrimonio inmobiliario.
  - Participación en sociedades.
  - Depósitos bancarios, fondos de inversión, pólizas de seguros etc.
  - Otros bienes.
  - Vehículos, embarcaciones, joyas, aeronaves, joyas y obras de arte.
  - Deudas
  - Liquidación de impuestos. Del último periodo legal de obligada liquidación. Respecto a estas liquidaciones se presentará por los concejales la inicial y de cese/final de mandato, y anuales, que se hará en el plazo improrrogable de tres meses desde la conclusión del término legal para su presentación<sup>55</sup>.

**8.4 Llevanza, custodia y dirección de estos Registros.**

Corresponde al Secretario de la Corporación en el ejercicio de su función de fe pública recogido en los apartados k) y l) del artículo 3.2 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación nacional (RFHN); salvo el Registro Especial de intereses, que corresponde al Secretario de la Diputación Provincial etc.

**8.5 Acceso a estos Registros.**

El artículo 75.7 de la LBRL configura el carácter de estos Registros como *público*; por lo tanto, su acceso, que no exige la acreditación de un específico interés podrá hacerse conforme a lo establecido en el Capítulo III del Título I, de la LETRAG denominado “Derecho de acceso a la información pública”, e incluida en él, la Sección 2ª (artículos 17 a 22) que desarrolla el procedimiento para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública, archivos y registros. El acceso se hará previa disociación de datos de carácter personal (DNI, firma etc.), según el artículo 15 de la LETRAG, aplicable también al acceso a la información<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Ha de recordarse que declarada esta causa de incompatibilidad (lógicamente, a casusa de haberse producido previamente ésta) debería a nuestro juicio activarse lo dispuesto en el artículo 19.5 de LEMEI: comunicación al Pleno para que la declare, en su caso. Acordada esta declaración, deberá ser comunicada al interesado para que en el plazo de los 10 días siguientes a que la reciba pueda optar entre la renuncia a miembro de la entidad local o el abandono de la situación de incompatibilidad. Si no manifiesta su opción transcurrido el citado plazo, se entenderá que renuncia a la condición de miembro de la Entidad Local.

<sup>55</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14.2 del RLCIGAC, no será exigible el cumplimiento de esta obligación anual cuando no hubieran transcurrido tres meses desde la toma de posesión del alto cargo y este hubiera remitido la documentación exigida.

<sup>56</sup> Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 004/2015, de 23 de julio.

No obstante, en lo tocante al Registro de Bienes Patrimoniales de los miembros de las entidades locales, el artículo 19.3 de la LECEI *matiza su carácter público*, de acuerdo con los siguientes criterios:

- *Declaraciones de bienes*, su acceso es público, pero con la obligación, en línea con lo ya fijado por el artículo 8.1 h) de la LETRAG, de omitir aquellos datos referentes a la localización de los bienes (solo podrá identificarse el municipio donde radiquen éstos cuando su población supere los 20.000 habitantes). Así como, en general, salvaguardado la privacidad y seguridad de sus titulares.

- Únicamente podrán acceder al *contenido completo* del registro, los órganos judiciales y el Ministerio Fiscal para el desempeño de sus funciones descritas en este precepto; igualmente, el Defensor del Pueblo/ Procurador del Común de Castilla y León, sin especificarse en este caso para que tareas.

### **8.6 Publicación de las declaraciones de bienes y actividades.**

#### **Obligación.**

Las declaraciones de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual y en todo caso en el momento (previo al) de la finalización del mandato (artículo 75.7 de la LBRL y 19.2 de la LECEI). Igualmente, el 8.1 h) de la LETRAG (publicidad activa), solo referido a las declaraciones anuales.

#### **Forma.**

En los términos que fije el Estatuto municipal; es decir; el ROFEL.

Si se carece de ROFEL, según el artículo 8.1 de la LETRAG se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la AGE<sup>57</sup>.

En concreto, en relación con el **Registro de Actividades** del artículo 10 del RLCIGAC se desprende que la publicación debe hacerse (generalmente de manera permanente y acumulativa) en la sede electrónica o página Web de la Entidad Local, con previa disociación de datos de carácter personal.

En cuanto al **Registro de Bienes Patrimoniales**, los artículos 21.5 de la LCIGAC y 13 del RLCIGAC, en lo que ambos resulten aplicables, parece que exigen únicamente una publicación anual (que, en el caso de las Entidades Locales, debería ser también al final del mandato) en el Boletín Oficial del Estado<sup>58</sup>. No obstante, en nuestra opinión, sin duda se cumpliría sobradamente y, tal vez mejor, publicándose también las declaraciones correspondientes a este Registro, como debe hacerse con el Actividades, en la sede electrónica o página Web de la Entidad Local, previa disociación de datos de carácter personal. Se haga de una u otra forma (o de ambas maneras en conjunto) lo que sí es cierto es que la publicación de la relación de los bienes patrimoniales debe ajustarse, en todo caso a los siguientes **requisitos mínimos**:

Tendrá carácter comprensivo de la situación patrimonial de cada Concejal.

Deberá omitir aquellos datos referentes a la localización de los bienes inmuebles, salvaguardando la privacidad y seguridad de sus titulares. También deberían omitir datos que permitieran identificar otros bienes no inmuebles, Vg. matrículas de los vehículos propiedad de los corporativos etc.

<sup>57</sup> La Disposición Primera 2. De la LECEI, regula que por la Consejería competente en materia de administración local se podrá establecer mediante Orden un modelo tipo de publicidad activa, para la declaración de incompatibilidad y actividades de los miembros de las entidades locales menores o iguales a 5.000 habitantes.

<sup>58</sup> En las Entidades Locales, consideramos sería suficiente con publicar en el de la Provincia.

### **9) Indemnizaciones por gastos.**

El artículo 20.1 de la LECEI, regula las indemnizaciones por gastos correspondientes a los miembros de las entidades locales, incluidos los que desempeñen cargos en régimen de dedicación exclusiva, estableciendo que solo podrán recibirlas por los gastos ocasionados por el ejercicio del cargo, cuando sean efectivos, y previa justificación documental, según las normas de aplicación general en las Administraciones públicas<sup>59</sup> y las que en este sentido apruebe el Pleno.

Copia este precepto, más que desarrolla, lo regulado al efecto de las indemnizaciones de los miembros de las EELL por el artículo 75.4 de la LBRL. Tampoco entendemos, por otra parte, que únicamente se pretenda desarrollar por la LECEI, de todo este artículo 75 de la LBRL que trata sobre las retribuciones económicas de los corporativos (retribuciones, indemnizaciones y asistencias), solo la parte relativa a las indemnizaciones, que no es la que reviste más importancia de todas ellas, precisamente.

### **10) Sanciones por ausencias.**

#### **10.1 Obligación legal.**

Regula el artículo 72.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Régimen Local (TRRL) que los miembros de las Corporaciones Locales están obligados a concurrir a todas las sesiones, salvo justa causa que se lo impida, que deberán comunicar con la antelación suficiente al Presidente de la Corporación.

#### **10.2 Incumplimiento de esta obligación y efectos derivados de ello.**

Como vimos, el artículo 78 de la LBRL posibilita a los Presidentes de las Corporaciones locales para sancionar con multa a los miembros de las mismas que de manera injustificada no acudan a las sesiones de éstas.

En desarrollo de este precepto, el artículo 20.2 de la LECEI establece que los miembros de las EELL que **incumplan reiteradamente** con el deber de la asistencia a los Plenos sin justificación suficiente serán sancionados con una cantidad equivalente a la **indemnización** dejada de percibir con cada falta de asistencia.

Así pues, según este precepto autonómico las sanciones a los corporativos por ausencias, se regulan ahora de la siguiente forma:

- ❖ El incumplimiento solo lo será en relación con las sesiones del Pleno; no en consecuencia de otros órganos colegiados municipales: comisiones informativas, Junta de Gobierno Local etc.
- ❖ El incumplimiento del deber de asistencia a las sesiones de los Plenos ha de ser reiterado. Se entenderá que es así, según este precepto, cuando se produzcan tres faltas de asistencia consecutivas o no se asista a un tercio de las sesiones anuales que se hayan convocado.
- ❖ La justificación de la inasistencia debe ser suficiente; deberá reputarse, en consecuencia, la ausencia injustificada cuando no lo sea así. Le corresponde, conforme al artículo que comentamos, a la Junta de

---

<sup>59</sup> El R.D. 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, establece los requisitos, clases y cuantía de las indemnizaciones. En su desarrollo la Orden EHA/3771/2005, de 2 de diciembre fija la cuantía de los gastos de locomoción.

Gobierno Local<sup>60</sup>, o de no existir, al Pleno de la Entidad Local apreciar la falta de justificación bastante de la ausencia.

- ❖ En cuanto a la competencia sancionadora corresponderá siempre al Alcalde o Presidente de la Entidad Local.
- ❖ Por lo que respecta a la cantidad posible de la sanción, como puede verse, viene aparejada a la correspondiente indemnización por asistencia a Plenos. De ello se deriva, en primer lugar, que pueda variar su cuantía entre unos Ayuntamientos y otros. Además, observamos que para en el caso, no tan inusual, de que no se fije esta indemnización tampoco sería posible cuantificar la sanción; y, por tanto, no podría liquidarse ni cobrarse ésta. Por último, respecto al cómputo de las faltas a sesiones que darían lugar al incumplimiento reiterado de asistencia a los Plenos municipales, parece que, por una parte, serían las tres faltas consecutivas las que permitirían y aconsejarían (para que no se mantuviera esta conducta renuente al cumplimiento de las obligaciones municipales) sancionar en ese momento. Respecto a la inasistencia a un tercio o más de sesiones anuales, el cómputo, lógicamente, sería por año. En este último supuesto, pensamos, para cumplir el principio sancionatorio “non bis in idem” deberían restarse las faltas (tres consecutivas) ya sancionadas.

### **11 Buzones.**

El artículo 21.1 de la LECEI, siguiendo la tradición local<sup>61</sup> determina la exigencia de que todos los miembros de la Corporación cuenten en sus respectivas sedes con un buzón físico para la recepción de la correspondencia oficial interior o de procedencia externa.

La novedad que introduce el apartado dos de este precepto, de acuerdo con el desarrollo de las nuevas tecnologías, es la obligación de que se disponga, además, de un buzón virtual:

- Obligatoriamente, en los municipios de más de 5.000 habitantes y Diputaciones Provinciales.
- De manera potestativa, en municipios de menor población y entidades locales menores, cuando las circunstancias presupuestarias y tecnológicas de la entidad lo permitan.

En Salamanca a 10 de agosto de 2019

El Secretario-Interventor del Servicio  
Jurídico de Asistencia a Municipios

Fdo. Francisco Sánchez Moretón.

---

<sup>60</sup> Igualmente, en este caso parece que es este artículo de la LECEI el que otorga la competencia a la Junta de Gobierno Local, órgano que carece de competencias propias, salvo las que le atribuyan por delegación la Alcaldía o Pleno, artículos 21.3 y 23.4 (Alcalde) y 22.4 (Pleno) de la LBRL.

<sup>61</sup> Artículo 17 del ROF.

