



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de... solicita, mediante escrito de fecha 19 de julio pasado, y registro de entrada en Diputación el siguiente día 20, la emisión de un Informe jurídico por parte de este Departamento acerca de si el número de componentes de las distintas Comisiones Informativas asignados a cada grupo político se ajusta a lo establecido en las disposiciones legales vigentes, tras la creación de éstas en la sesión extraordinaria celebrada por el Pleno el pasado día 26 de junio.

ANTECEDENTES

Primero.- Tras la celebración de las pasadas elecciones municipales, en el Pleno extraordinario de constitución del Ayuntamiento, celebrado el día 16 de junio de 2007, tomaron posesión de su cargo los 13 concejales proclamados electos, pertenecientes a los siguientes partidos políticos:

- XXX 7 concejales
- YYY 5 concejales
- ZZZ 1 concejal

Segundo.- Días después, en la sesión extraordinaria de organización del 29 de junio de 2007 –punto 7º del orden del día: “*Constitución y Composición de las Comisiones Informativas*”– se suscita la controversia origen de este informe. El Sr. Alcalde propone que, de los 7 ediles que componen cada una de las Comisiones Informativas a crear, haya 4 concejales del grupo XXX; 2 del grupo YYY y 1 del ZZZ, y fundamenta su propuesta en el art. 125, letra b)¹ del

¹ 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):

“**Artículo 125.** En el acuerdo de creación de las Comisiones informativas se determinará la composición concreta de las mismas, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

(...) b) Cada Comisión estará integrada de forma que su composición se acomode a la proporcionalidad existente entre los distintos grupos políticos representados en la Corporación”.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF) .

El Grupo Municipal... [YYY], en un escrito fechado el día 27 de junio, -al que se da lectura en dicha sesión, puesto que ninguno de sus miembros asistió a ella- manifiesta su disconformidad con la propuesta, al considerar insuficiente el número de concejales asignados en las Comisiones, por no ser proporcional al número de electos obtenidos, expresándose en los siguientes términos: “(...) *Tampoco podemos estar de acuerdo con la proporcionalidad que dice Ud. al proponer el doble de Concejales del Partido... [XXX] que del... [YYY]; cuando el resultado de las urnas es de 7 a 5 y no de 10 a 5 como Ud. propone. Por todo ello, realizando una regla de tres directa y simple, si Uds. ponen 4 concejales por Comisión, al... [YYY] le deben corresponder 3. (...) Y añade: “(...) En lo referente a las Comisiones Informativas debe rectificar pues o bien se ha equivocado al dividir, o bien quiere adjudicarse unos miembros que no le corresponden (...)”*

Tras la lectura del referido escrito, el Sr. Alcalde concede la palabra a la Secretaria municipal para que informe al respecto, quien, en síntesis, argumenta la legalidad de la propuesta por los dos motivos que a continuación y parcialmente se transcriben:

Primero.- Aclara que “(...) *se trata de compatibilizar la proporcionalidad en las Comisiones Informativas a que se refiere el art. 125 b) ROF, con la exigencia de que todos los grupos políticos estén representados en las mismas (art. 20.1.c) LRBRL) compatibilizando, por un lado la existencia de un grupo con mayoría absoluta y, por otro, el derecho a participar en las Comisiones mediante la presencia de Concejales de todos los grupos políticos”*

Segundo.- Cita el párrafo final del Fundamento de Derecho 4º de la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2001: (...) “*el fundamento*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

sustancial del derecho de los grupos a participar en las comisiones obliga a que se haga efectivo en relación con cada una de ellas, por lo que en el supuesto de que un grupo tenga un solo concejal y por eso no pueda alcanzarse una proporcionalidad matemáticamente exacta en la formación de las comisiones, ha de ser este principio el que ceda a favor del de proporcionalidad perfectamente incardinado en la doctrina constitucional que señala que la proporcionalidad no implica de ningún modo que cada una de las comisiones sea reproducción exacta, a escala menor, del Pleno municipal, sino solo la de que al fijar la composición de las comisiones se procure dotar de presencia en ellas a las fuerzas políticas presentes en el Pleno” .

Ante la ausencia de los concejales del... [YYY] el acuerdo se aprueba con los 7 votos favorables del... [XXX] y la abstención del... [ZZZ].

Tercero. El Alcalde, en la solicitud del informe, hace referencia a un par de consultas hechas a este Departamento al respecto, y adjunta fotocopias de documentos (consultas de revistas especializadas, SSTS de 17 de diciembre de 2001, y 22 de marzo 2007, y anuncios de varios Ayuntamientos, etc) que ponen de manifiesto, entre otros extremos y según su criterio, que la propuesta fue estudiada y debidamente fundamentada.

Cuarto- El 18 de julio de 2007, el grupo del... [YYY] presenta un escrito, - a modo de recurso potestativo de reposición (sic)-, contra lo acordado en el punto séptimo de dicho Pleno. En éste exponen sus alegaciones, las cuales, en líneas generales, son las siguientes:

PRIMERA: Alega el grupo Municipal... [YYY] (refiriéndose a la desproporción entre el número de concejales y el de componentes atribuidos por grupo político a cada comisión informativa) que, aunque se haya adoptado por mayoría absoluta y el Alcalde arguya que no se puede quedar en minoría en



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

las comisiones informativas, el acuerdo no es legal. Y no lo es tampoco aunque la Secretaria apoye su legalidad en una sentencia del Tribunal Supremo “(...) *que se refiere a que todos los grupos tienen que tener representantes en las comisiones, independientemente de su proporcionalidad, y que nada tiene que ver con el caso que nosotros recurrimos*”

SEGUNDA: Alega también que “(...) *si el... [XXX] tiene siete concejales, el... [YYY] cinco y el... [ZZZ] uno, en la composición del Ayuntamiento, y pretenden tener cuatro concejales en cada comisión informativa, al... [YYY] le corresponden tres y al... [ZZZ] uno. Por tanto el reparto que han hecho de los componentes de esas comisiones en el Pleno no se corresponde con los principios de proporcionalidad que debe tener en todo momento*”.

Pues bien, a la vista de los Antecedentes señalados, y una vez estudiadas y analizadas las cuestiones suscitadas, así como, el contenido del escrito presentado por el grupo municipal socialista, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO.- En primer lugar, es preciso destacar que el escrito presentado por el grupo del... [YYY] el 18 de julio pasado no es un recurso administrativo propiamente dicho – el Sr. Alcalde al referirse a él utiliza la expresión *a modo de recurso potestativo de reposición* – contra el acuerdo adoptado en la sesión extraordinaria del 29 de junio de 2007 y en relación a la composición de las Comisiones Informativas, cuya proporcionalidad es objeto de divergencia. Y no lo es, porque, en el presente caso, los miembros del grupo municipal... [YYY] carecen de legitimación para impugnar el referido acuerdo, dado que para ello es requisito imprescindible haber votado en contra del mismo



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

– ex artículos 63.1, letra b)², de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL) y 209.9³ del ROF- y esta circunstancia no se produjo, al no haber asistido ninguno de ellos al Pleno en que se adoptó.

Por lo demás, este Departamento comparte el criterio expresado por la Secretaria del Ayuntamiento, en el sentido de que es conforme a derecho la propuesta efectuada por la Alcaldía sobre atribución de miembros de las distintas Comisiones Informativas a los distintos grupos políticos, por lo que el contenido de nuestro Informe se va al limitar a tratar de apuntalar aún más las razones ya expuestas, con el fin de disipar cualquier duda que pudiera plantearse acerca de la legalidad de la aludida propuesta.

SEGUNDO.- Además de por las razones ya expuestas, se considera respetado el criterio de proporcionalidad en la composición de las Comisiones Informativas, por un motivo de mero carácter matemático: El Pleno está formado por 13 Concejales; el grupo político... [XXX], con 7 Concejales, tiene en el Pleno una representación del 53,84 por ciento, que, multiplicado por el número de concejales que forman la Comisión, equivale a 4 concejales (3,76, redondeando al alza); el... [YYY], con 5 concejales, tiene una representación del 38,46 por ciento, equivalente a 2 concejales (1,92, redondeando al alza) y, finalmente, al... [ZZZ] corresponde en todo caso 1 concejal.

² Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

“Artículo 63. 1. Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las Entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico:

(...)b) Los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos”.

³ ROF “Artículo 209.

(...)2. Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo, podrán impugnar los actos y acuerdos de las Entidades Locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico los miembros de las Corporaciones locales que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos”.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

En el hipotético caso de que solamente se hubieran constituido 2 grupos políticos, uno con 7 concejales y el otro con 6, la representación proporcional en las Comisiones Informativas hubiera sido entonces de 4 a 3. Pero, en el contexto actual, al haber un tercer grupo, compuesto sólo de 1 concejal, éste tiene derecho a poder participar en todas las Comisiones Informativas, de acuerdo con la opinión mantenida por el Tribunal Supremo, en la Sentencia ya mencionada e invocada por la Secretaria del Ayuntamiento, de 17 de diciembre de 2001, que, a diferencia de lo que dice en su escrito de 18 de julio pasado el grupo... [YYY], tiene –y mucho– que ver con el caso objeto de controversia. El Alto Tribunal aclara que el principio de la proporcionalidad –en el supuesto de que un grupo tenga un solo concejal y por eso no pueda alcanzarse una proporción matemáticamente exacta en la formación de las comisiones – ha de ceder en favor del principio de participación política en la fase de estudio y preparación de las decisiones.

Por otra parte, la importancia de dicha Sentencia es enorme porque viene a modificar la doctrina legal hasta el momento existente sobre la participación de los grupos municipales integrados por un solo Concejal en las Comisiones Informativas; fundamentándose el cambio jurisprudencial, no sólo en la normativa local – LRBR y ROF –, sino también en la Sentencia del Tribunal Constitucional a que se aludirá acto seguido, que pone el énfasis en la necesidad de garantizar a las minorías una participación eficaz en la fase de preparación y estudio de las cuestiones y temas sobre los que han de pronunciarse los órganos decisorios de la Corporación.

Alude el Tribunal Supremo – en el Fundamento de Derecho Segundo de la citada sentencia – a que una consolidada doctrina jurisprudencial ha declarado que es constitucionalmente inaceptable una composición no proporcional de las Comisiones Informativas, porque son divisiones internas del



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Pleno, y deben reproducir, en la medida de lo posible, la estructura política de éste, recogiendo parcialmente el contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1985 “(...) pues de otro modo, en efecto, no solo se eliminaría toda participación de los Concejales de la minoría en un estadio importante del proceso de decisión (y solo un formalismo que prescinda absolutamente de la realidad puede ignorar la trascendencia que en este proceso tiene la fase de estudio y elaboración de propuestas) sino que se hurtaría a la minoría incluso la posibilidad de participar con plena eficacia en el estudio final de la decisión, privándole del tiempo necesario para el estudio en detalle de los asuntos o de la documentación que ello requiere, o de ambas cosas(...)”; “(...) La vinculación de todos los poderes públicos obliga en consecuencia a los Ayuntamientos al respecto de esta proporcionalidad que, naturalmente, no implica la necesidad de que cada una de las Comisiones sea reproducción exacta, a escala menor, del Pleno municipal, sino sólo la de que, en cuanto la diferencia cuantitativa y otras consideraciones objetivas lo hagan posible, al fijar la composición de las Comisiones se procure dotar de presencia en ellas a las fuerzas políticas presente en el Pleno(...)”⁴

TERCERO.- Finalmente, además del derecho de todos los grupos políticos a participar en ellas, hay que resaltar el carácter no decisorio de este tipo de Comisiones, pues, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20.1, letra c)⁵ de la LRBRL, las Comisiones Informativas son órganos complementarios de funcionamiento de los Ayuntamientos. Se trata de órganos de funcionamiento

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Segunda) nº 32/1985, de 6 de marzo. Fundamento jurídico 2.

⁵ “ Artículo 20. 1. c) En los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su Reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Comisión de Gobierno y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno. Todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos”.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

interno de los Ayuntamientos, de las que éstos se pueden dotar en el ejercicio de la potestad de autoorganización complementaria que legalmente tienen conferida que, sin atribuciones resolutorias, tienen por objeto el estudio, asesoramiento, consulta, propuesta y seguimiento de la gestión municipal sobre aquellos asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno y, en su caso, de la Junta de Gobierno, cuando ésta actúe con competencias delegadas por el Pleno. De este texto puede deducirse el derecho de todos los grupos a participar en estas Comisiones, cuya justificación constitucional, como ya hemos visto, radica en la necesidad de garantizar a las minorías una participación eficaz en la fase de preparación y estudio de las cuestiones y temas sobre los que han de pronunciarse los órganos decisorios de la Corporación.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sufre en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 7 de agosto de 2007