

ASUNTO: COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES INFORMATIVAS. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN CONTRA LA DESESTIMACIÓN DEL RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN POR EL ACUERDO SOBRE CONSTITUCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES INFORMATIVAS.

15/21

E

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición del Sr. Alcalde del Ayuntamiento de XXXXXX, se emite el presente,

INFORME

I. ANTECEDENTES

Con fecha X de enero de 2021 se presenta solicitud del Alcalde Presidente del Ayuntamiento de XXXXXX por la que solicita informe jurídico respecto del recurso extraordinario de revisión interpuesto por el Grupo Popular contra la resolución del Pleno de la Corporación de 2 de agosto de 2019 (notificado el 6 de agosto de 2019) por la que se desestima el recurso potestativo de reposición interpuesto por el Grupo Popular contra el Acuerdo de 12 de julio de 2019 sobre constitución y composición de las comisiones informativas.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE

- Estatuto de Autonomía de Extremadura.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- R.D. Leg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local.
- 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.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- Decreto 17 junio 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. De la regulación de la composición de las Comisiones informativas.

Las Comisiones informativas son órganos de funcionamiento interno de los Ayuntamientos 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 Comisión de gobierno cuando ésta actúe con competencias delegadas por el Pleno.

“Artículo 123

1. Las Comisiones Informativas, integradas exclusivamente por miembros de la Corporación, son órganos sin atribuciones resolutorias que tienen por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno y de la Comisión de Gobierno cuando ésta actúe con competencias delegadas por el Pleno, salvo cuando hayan de adoptarse acuerdos declarados urgentes.

2. Igualmente informarán aquellos asuntos de la competencia propia de la Comisión de Gobierno, y del Alcalde o Presidente, que les sean sometidos a su conocimiento por expresa decisión de aquéllos.”

Las Comisiones informativas están integradas por Concejales pertenecientes a los diferentes grupos políticos en proporción al número de Concejales que tengan en el Pleno (art. 20.1.c) de la LBRL). Así y conforme a lo dispuesto en el art. 20.1.c) de la LBRL, las Comisiones Informativas son un un órgano necesario en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y que existirá en los de menos de 5.000 habitantes cuando así lo disponga su Reglamento Orgánico o así lo acuerde el Pleno del Ayuntamiento.

Se trata, por tanto, de un órgano municipal para el ejercicio de la función de control del gobierno municipal en cuya composición se han de respetar las funciones representativas que, constitucionalmente, corresponden a todos los Concejales en virtud del derecho a participar en los asuntos públicos establecido en el art. 23 de la Constitución .

Corresponde al pleno a propuesta del Alcalde acordar el número y denominación de las Comisiones informativas permanentes, procurando, en lo posible, su correspondencia con el número y denominación de las grandes áreas en que se estructuran los servicios corporativos (art. 124 ROF).

A la hora de determinar el número de miembros que han de conformar una Comisión, referir que la Ley de Bases de Régimen local no impone la proporcionalidad sino que impone como básico el derecho a participar. Es el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las entidades locales el que establece el principio de proporcionalidad, sin perjuicio de que se deba garantizar además que todos los grupos políticos, con independencia de su representación, puedan participar en todas las Comisiones de conformidad con lo establecido en el artículo 20.1 c) de la LBRL anteriormente referido.

Interesa en este punto traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional que consagra que el derecho a participar, con voz y voto en las Comisiones informativas de las corporaciones locales, forma parte del contenido esencial del derecho de representación del que son titulares los miembros de la corporación individualmente considerados, sin perjuicio de que en las reglas de voto de dichas comisiones haya de guardarse la debida ponderación del voto que garantice su proporcionalidad con la representación que ostenten los diferentes grupo políticos y los miembros no adscritos (SSTC 32/1985, de 6 de marzo, 30/1993, de 25 de enero, 141/2007, de 18 de junio).

Así la Sentencia del Alto Tribunal de 20 de diciembre de 2012, declaró nulo un artículo de la Ley 2/2003 de la Comunidad de Madrid en cuanto que excluía a los concejales no adscritos de las Comisiones informativas y declaró y fundamentó su sentencia en que ello afectaba al núcleo esencial de su función representativa. Se concluye por tanto que existe un derecho de todos los concejales, incluidos los no adscritos, a formar parte de cada una de las Comisiones Informativas municipales y sin perjuicio de que deba de considerarse el principio de proporcionalidad existente entre los distintos grupos políticos representados la Corporación, de conformidad con lo expresado en el artículo 125 del ROF.

II. Del análisis del supuesto de hecho objeto de informe.

Una vez fijados los términos en los que se han de configurar las Comisiones informativas para garantizar los derechos del cargo electo que el artículo 23.2 de la Constitución de 1978 consagra, resulta necesario referirse a las circunstancias

concretas que concurren en el Ayuntamiento de XXXXXX y a los Acuerdos adoptados por la Corporación en torno a esta cuestión.

El pleno de la Corporación está integrado por 11 concejales (4 del Grupo XXXXX XXXXXX, 4 del Grupo PSOE y 3 del Grupo Popular). El Acuerdo del pleno de julio de 2019, en el ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 20.1. c) de la LBRL, determinó que el número de miembros de las Comisiones informativas ascendería a 5 de los cuales la proporción sería de 2-2-1, esto es, 2 para Grupo XXXXXXXX, 2 para el Grupo PSOE y 1 para el Grupo PP.

Obviamente el Acuerdo de pleno no puede ni debe reproducir la composición del Pleno en cuanto que ello implicaría una pérdida de eficiencia respecto del funcionamiento de este órgano y supondría obviar el principio de proporcionalidad que el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones locales consagra. La discusión se centra en determinar si el número de concejales asignado a cada fuerza política con representación en la Corporación supone una vulneración del principio de proporcionalidad como argumenta el grupo minoritario.

Si recurrimos a una fórmula matemática los resultados arrojan lo siguiente:

Si en un órgano de 11 miembros, una fuerza política tiene 4 representantes, en un órgano de 5 miembros le corresponderán 1,8 representantes, que corregido al número entero más próximo supondría asignar una representación de 2.

Con esta misma fórmula a quien cuenta con 3 miembros en el Pleno, le correspondería matemáticamente una representación de 0,7, que corregido al número entero más próximo supondría asignar una representación de 1 miembro.

Nada que objetar por tanto a la proporcionalidad aritmética acordada por el Pleno de la Corporación en la composición de las Comisiones informativas conformadas por 5 miembros (2-2-1), habida cuenta que guarda la debida proporcionalidad con la composición del pleno (4-4-3) y garantiza la participación de de todos los grupos que contarán con, al menos, un representante para expresar la voluntad del mismo. Con la composición fijada se cumple tanto con las previsiones legales y reglamentarias establecidas como con la aritmética derivada del principio de proporcionalidad conforme a la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional, y sin perjuicio de que dado que la proporcionalidad estricta es algo difícil de alcanzar, la decisión adoptada obedezca a un criterio objetivo o razonamiento que la justifique y que pasa por el carácter de órgano de seguimiento y no resolutorio de las

Comisiones informativas y la necesidad de respetar los principios de racionalización, eficiencia y adecuación de los medios a los fines institucionales que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público recoge (art. 3). La sentencia del Tribunal Constitucional 32/1985, de 6 de marzo recogió que la proporcionalidad no implica la necesidad de que cada Comisión informativa sea reproducción exacta del pleno, ni siquiera a menor escala (....) 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 presentes en el Pleno”

El Grupo recurrente aduce la contradicción que supone contar con la cuarta parte de los miembros del Pleno que les legitima para solicitar la convocatoria de una sesión plenaria extraordinaria (art. 46.2 LBRL), y no cuenten con los necesarios para solicitar la convocatoria extraordinaria de una comisión informativa (art. 134 ROF). Al respecto hay que señalar que ha de estarse a las previsiones legales que establecen distintos requisitos y exigencias para regular el funcionamiento de ambos órganos atendiendo a su diferente naturaleza, uno de carácter resolutivo y otro de carácter informativo y que carecería de razonabilidad que las comisiones informativas sea un exacto reflejo del pleno pues no es éste el espíritu y finalidad del legislador a la hora de constituir dicho órgano colegiado no resolutivo que tiene por objeto el estudio, asesoramiento, consulta, propuesta y seguimiento de la gestión municipal sobre aquellos asuntos que hayan de ser sometidos a los órganos decisorios de la Corporación.

III. De las circunstancias que habilitan la interposición del recurso extraordinario de revisión.

En el punto anterior se entra a conocer del fondo de la cuestión suscitada por el Alcalde Presidente de la Corporación con motivo del recurso extraordinario de revisión presentado, no obstante lo cual ha de considerarse la procedencia o no del cauce de impugnación utilizado por el Grupo Popular.

Se interpone recurso extraordinario de revisión contra la resolución del Pleno de la Corporación de 2 de agosto de 2019 (notificada el 6 de agosto de 2019) por la que se desestima el recurso potestativo de reposición interpuesto por el Grupo Popular contra el Acuerdo de 12 de julio de 2019 sobre constitución y composición de las comisiones informativas. Argumenta su recurso en el hecho de que con fecha 9 de septiembre se haya desestimado la solicitud de convocatoria de la

Comisión informativa de Servicios Sociales en sesión extraordinaria “a no reunir el mínimo establecido en el Reglamento para solicitar una Comisión extraordinaria”, de conformidad con el artículo 134 del ROF (la cuarta parte de los miembros de la Comisión), mientras que sí se admitió la solicitud de su grupo de celebrar sesión plenaria extraordinaria, por lo que, a su juicio, la proporcionalidad existente en el pleno (4-4-3) no existe en la composición de la Comisión (2-2-1).

Pero no supone ello, a nuestro entender, ninguna limitación respecto al Grupo Municipal recurrente, pues la norma no se refiere a “Grupo”, sino a los miembros de la comisión, de tal modo, que si bien es cierto que para solicitar la celebración de un pleno extraordinario, ex. Art., 46 LRBRL, el Grupo municipal si cuenta con la cuarta parte que exige el precepto (*hasta un máximo de tres convocatorias anuales*), esa misma participación no se ostenta para interesar la celebración de “Comisiones Extraordinarias” (sin sujeción a límite alguno de convocatorias que pudieran pedir anualmente), lo que supondría un plus o refuerzo en cuanto a la representación y facultades de los miembros de la Corporación que no parece corresponderse con la mes legislatoris (ex. Art. 46 LRBRL).

En este punto resulta necesario traer a colación la regulación del recurso extraordinario de revisión regulador en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículos 113 a 120 y 125 y 126, que limita la interposición del referido recurso contra actos firmes en la vía administrativa a la existencia de las siguientes causas (art. 125):

a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

d) Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

El grupo recurrente invoca el apartado b) del artículo 125.1 de la Ley 39/2015 para fundamentar su recurso, sobre la base de que la Resolución que desestima la

convocatoria de la Comisión informativa es el "documento de valor esencial" que lo justifica y fundamenta. Comparte el informante el parecer del Consejo de Estado en su Informe 843/2015, de 1 octubre, cuando señala que la apreciación de que se aportan documentos nuevos de carácter esencial requiere que se aprecie su valía en tal modo que, de haber existido, aparecido o constado al momento de dictarse la resolución que se combate, esta hubiera variado sustancialmente de signo y todo ello por el hecho de que, "un documento de valor esencial es aquel que motiva la destrucción de la firmeza de un acto administrativo por la sola certeza de su existencia. Así, en virtud de la atribución de tan excepcional relevancia a un documento se produce una radical subversión de todo aquello a lo que afecta el contenido de dicho escrito".

En el caso concreto consultado esto es, una Comisión de 5 miembros, siendo la cuarta parte de los concejales de la Comisión 1,25 ciertamente no pueden despreciarse los decimales porque no se cumpliría el límite mínimo que exige el artículo 134.1 del ROF.

Así, en los casos en los que el resultado de dividir por cuatro no es exacto, la fracción resultante habrá de completarse por exceso, criterio que se deduce del sustentado por la jurisprudencia cuando ha tenido que pronunciarse sobre el cómputo de mayorías en determinados acuerdos.

Por tanto, si la cuarta parte arroja decimales, habrá que considerar el número entero inmediatamente superior, y por tanto coherente y fundada la Resolución de 3 de septiembre de 2030 por la que se desestima la convocatoria de la comisión informativa de servicios sociales por falta de legitimación y sin que esta circunstancia pueda tener acomodo en el precitado artículo 125.1 b) de la Ley 39/2015.

Defender que si proporción de los miembros de la Comisión fuese de 2-2-2 comportaría la infrarrepresentación de dos de los tres grupos que conforman la Corporación y una composición de 3-3-2 un incremento en el número de miembros muy próximo a la configuración del pleno que difícilmente se acomoda a los principios de eficiencia y economía que forzosamente deben implementar los cargos electos en su gestión.

Hay que referir además que la proporción matemáticamente exacta es casi imposible, por lo no que no cabe excluir que en algunos casos sea admisible que se "perjudique supuestamente la proporcionalidad", siempre que haya motivos de

peso para ello, como son los esgrimidos de que las comisiones informativas no han de ser una reproducción mimética y exacta, lo cual es imposible, de la composición del Pleno, aunque si acomodándola a esta (artículo 125.b) ROF) : *"Cada Comisión estará integrada de forma que su composición se acomode a la proporcionalidad existente entre los distintos grupos políticos representados en la Corporación",* y precisamente ello es lo que resulta en nuestra opinión de lo acordado en el acuerdo municipal impugnado, a través de dicha acomodación, esto es, intentar amoldar, armonizar o ajustar la composición de las Comisiones Informativas a la proporcionalidad exigida por dicha norma.

III. CONCLUSIONES

De conformidad con lo expuesto, se realizan las siguientes consideraciones:

Primera.- Que el principio de proporcionalidad que ha de respetarse en la composición de las Comisiones informativas no puede suponer la estricta corresponsabilidad con la composición del Pleno, sin perjuicio de que deba garantizarse la participación de todos los grupos políticos.

Segundo.- Que dada la composición del Pleno del Ayuntamiento de XXXXXXX (4-4-3), la composición acordada por el pleno de la Corporación respecto de las Comisiones informativas (2-2-1) resulta proporcional y conforme a las previsiones legales y reglamentarias y la doctrina del Tribunal Constitucional.

Tercero.- Que la desestimación por falta de legitimación de la convocatoria de una sesión extraordinaria de Comisión informativa, no puede ser cauce ni fundamento para la interposición del recurso extraordinario de revisión conforme a lo preceptuado en el artículo 125.1 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, habida cuenta de que no supone la aparición de nuevos documentos que pudiesen provocar que de haberse conocido, la resolución adoptada hubiera variado sustancialmente.

Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes, advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en

su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

En Badajoz