



DOÑA MARÍA GARCÍA UNCITI,  
SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA

CERTIFICO: Que en el expediente de que se hará expresión, se dictó la siguiente Resolución,

## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA

### SECCIÓN PRIMERA

#### RESOLUCIÓN NÚM. 500

PRESIDENTA:  
Dª Mª Asunción Erice Echegaray

VOCALES:  
D. Miguel Izu Beloso  
D. Jon-Ander Pérez-Ilzarbe Saragüeta

En la ciudad de Pamplona, a  
cuatro de marzo de dos mil veinte.

Visto por la Sección Primera  
del Tribunal Administrativo de Na-  
varra el expediente del recurso de  
alzada número **19-01811**, interpues-  
to por **DON GONZALO FUEN-  
TES URRIZA**, como Alcalde del  
**AYUNTAMIENTO DE ESTE-**

**LLA-LIZARRA**, contra acuerdo del Pleno del citado Ayuntamiento de fecha 18 de julio de 2019, sobre aprobación de la composición de las Comisiones Informativas Municipales.

Ha sido Ponente don Jon-Ander Pérez-Ilzarbe Saragüeta.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

1º.- Mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Estella de fecha 18 de julio de 2019 se aprobó la composición de las comisiones informativas municipales. Al grupo Navarra Suma, con 7 concejales, se le asignaron 3 puestos por comisión, igual que al grupo EH Bildu, con 6 concejales. El grupo del PSN, con 3 concejales, accedió a dos puestos por comisión, mientras que el grupo Geroa Bai, con 1 concejal, contó con un asiento en cada una.

**2º.-** El Alcalde de Estella interpone recurso de alzada contra dicho acuerdo, aduciendo que sería más proporcional una composición de 7 miembros por comisión en la que 3 fueran del grupo Navarra Suma, 2 de EH Bildu, 1 del PSN y 1 de Geroa Bai.

**3º.-** Por providencia de la Presidenta de este Tribunal se dio traslado del recurso al Ayuntamiento de Tudela para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto Foral 279/1990, de 18 de octubre, de Desarrollo Parcial de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFALN), remitiera el expediente administrativo o copia diligenciada del mismo, incorporando las notificaciones para emplazamiento efectuadas y presentara, de estimarlo conveniente, informe o alegaciones para justificar la resolución recurrida. Así lo hizo el citado Ayuntamiento.

**4º.-** Las partes no proponen la realización de diligencias de prueba.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO.-** Proporcionalidad prevista en el ROF.

El artículo 125 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF) dispone lo siguiente:

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

*a) El Alcalde o Presidente de la Corporación es el Presidente nato de todas ellas; sin embargo, la presidencia efectiva podrá delegarla en cualquier miembro de la Corporación, a propuesta de la propia Comisión, tras la correspondiente elección efectuada en su seno.*

*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.*

*c) La adscripción concreta a cada Comisión de los miembros de la Corporación que deban formar parte de la misma en representación de cada grupo, se realizará mediante escrito del Portavoz del mismo dirigido al Alcalde o Presidente, y del que se dará cuenta al Pleno. Podrá designarse, de igual forma, un suplente por cada titular”.*

### **SEGUNDO.-** Competencia del Pleno para determinar el número de integrantes de las comisiones.

El artículo 125 del ROF no determina un número de miembros concreto, por lo que ha de estarse al Acuerdo municipal de creación de las comisiones informativas.

En este caso, el Pleno del Ayuntamiento de Estella decidió que dichas comisiones estuvieran formadas por nueve miembros. Ningún precepto legal se opone a tal decisión, que compete a la potestad de autoorganización municipal.

No cabe oponer válidamente a este acuerdo plenario el argumento de que una composición de 7 miembros permitiría, acaso, mayor proporcionalidad. Si fuera obligado adoptar para las comisiones el número de miembros que conllevara la máxima proporcionalidad posible, dicho número debería coincidir habitualmente con el de integrantes del Pleno. Tal y como señalábamos en nuestra Resolución número 2.489/2016, del 30 de septiembre (Ponente: Sr. Izu), “*la proporcionalidad no tiene*

*que ser aritméticamente exacta, algo imposible de conseguir en la mayoría de los casos salvo si cada comisión tuviera el mismo número de miembros que el Pleno, lo que las haría superfluas”.*

Según declara el Tribunal Supremo en sentencias como la del 28 de abril de 2006, “*las competencias del Pleno de la corporación se extienden a la decisión de qué Comisiones Informativas se constituyen, a las materias de las que entenderá cada una, a cuántos concejales las integran (...)*”.

Distinto sería que el número de componentes de las comisiones fuera tan reducido que inevitablemente causara una distorsión grave de la representación proporcional. Pero no es el caso. Una composición de 9 miembros, sobre un total de 17 concejales electos, ofrece posibilidades de reparto con suficiente proporcionalidad; y el recurrente no plantea ampliarla, sino disminuirla.

La jurisprudencia resalta esta competencia plenaria, puntuizando que, en virtud del principio de participación política, las decisiones realmente problemáticas en el plano de su motivación no son las consistentes en aumentar o mantener el número de componentes de las comisiones, sino las de reducirlo. Por ejemplo, la Sentencia del TSJ de Valencia del 25 de septiembre de 2003 anuló un acuerdo municipal que reducía la cifra de componentes de 11 a 9, porque “*La motivación aducida por el Sr. Alcalde Presidente, autor de la propuesta, radica (...) en la conveniencia de disminuir el número de sus miembros, que de once pasan a nueve, “facilitando la mayor mejor (sic) participación de los miembros de la Corporación en su funcionamiento, al tiempo que permite un mejor y más directo conocimiento de los asuntos municipales”. (...) Es esta motivación esgrimida la que no resulta en absoluto convincente y debe conducir a la anulación de los acuerdos adoptados en el punto concreto relativo a la composición de estas Comisiones. Porque, en efecto, no deja de ser paradójico que se invoque una mayor y mejor participación en su funcionamiento cuando lo que se hace es disminuir el número de sus miembros, con la consiguiente disminución de los representantes de los grupos minoritarios, en cuanto que la regla D. Hondt beneficia a los mayoritarios*”.

### **TERCERO.- Representación del grupo con menor número de concejales.**

Según se acaba de concluir, el Pleno puede válidamente adoptar la decisión de constituir comisiones informativas de 9 miembros. Y, en aplicación de la jurisprudencia sobre participación política, no cabría excluir de ellas al grupo que obtuvo un solo concejal (Geroa Bai). En palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo del 17 de diciembre de 2001, “*Como hemos dicho, el fundamento 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 participación en la fase de estudio y preparación de las decisiones, aspecto 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 sólo 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*”.

Son numerosas las sentencias de Tribunales Superiores, como la del TSJ de Cantabria del 21 de mayo de 2004, o la del TSJ de Canarias del 6 de junio de 2001, que resaltan la “*regla general la de propiciar la participación de todos los grupos políticos -aun los minoritarios- en las Comisiones*”. Según explica una Sentencia del

TSJ de Valencia del 23 de enero de 2008, “*de la doctrina constitucional puede concluirse, en principio, que en las Comisiones informativas participarán Concejales de todos los grupos políticos presentes en la Corporación, y en función del número legal máximo de miembros, tendrán derecho todos los Concejales a participar en ellas (...), garantizándose, en todo caso, que cada grupo político tenga al menos un Concejal en cada Comisión informativa*”.

Al decir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 2006, “*Tiene razón el Ministerio Fiscal cuando subraya la estrecha relación que guardan entre sí los tres primeros motivos y que su denominador común es la afirmada concurrencia del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos del artículo 23.2 de la Constitución. (...) Invoca a este respecto el recurrente el artículo 20.1 c) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, según el cual, todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en los órganos municipales que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos. Y, también, los artículos 124.2 y 125 b) del ROF en relación con el artículo 23.2 de la Constitución. De esos preceptos resulta lo siguiente: todos los grupos políticos existentes en la corporación han de contar con representantes en las Comisiones Informativas (...)*”.

#### **CUARTO.- Reparto proporcional.**

1. Aclarado, pues, que el Pleno puede decidir válidamente la creación de comisiones integradas por nueve miembros, y que todos los grupos políticos tienen derecho a estar presentes (incluyendo al que obtuvo una sola concejalía), queda por analizar si el reparto de los otros 8 miembros de las comisiones informativas se ha efectuado o no con suficiente proporcionalidad.

Al grupo de Navarra Suma, con 7 concejales, se le han asignado 3 representantes en cada comisión.

El grupo EH Bildu, con 6 concejales, dispone igualmente de 3 puestos por comisión.

Al grupo del Partido Socialista de Navarra (PSN), con 3 concejales, le ha correspondido designar a 2 personas para cada comisión.

Cabrían dos opciones alternativas consistentes en restar un representante a cualquiera de los otros dos grupos con más de uno para incrementar la participación del grupo de Navarra Suma en las comisiones informativas.

En una de esas dos opciones alternativas, el grupo Navarra Suma, con 7 concejales, doblaría la representación en comisiones informativas del grupo EH Bildu, con 6.

En la otra, el grupo con más concejales, Navarra Suma, cuadriplicaría en representantes al tercero (PSN), siendo la relación de concejales respectivos de 7 a 3; y el segundo (EH Bildu), con el doble de concejales, triplicaría la representación del tercero (PSN).

Expresado de otro modo, la proporcionalidad plena en relación al número de corporativos conduciría (redondeando las centésimas) a una asignación teórica de 3,7 asientos en comisión informativa para el grupo con más concejales (Navarra Suma), 3,17 para el segundo (EH Bildu), y 1,59 para el tercero (PSN), siendo jurídicamente irrelevante la prima de presencia a favor del último (Geroa Bai), por resultar obligada en virtud de la jurisprudencia arriba expuesta. Con el acuerdo municipal vigente, el primer grupo obtiene 0,7 menos, el segundo 0,17 menos y el tercero 0,41 más. Si el primer grupo lograra un puesto más en detrimento del segundo, las diferencias res-

pecto del reparto teórico serían de 1,17 en contra de este último y 0,3 a favor de aquél; si lo obtuviera en perjuicio del tercero, esas diferencias serían de 0,59 en contra y 0,3 a favor, respectivamente.

Procede descartar la primera de estas alternativas, por conllevar una diferencia superior a un puesto entero en relación con otro grupo (EH Bildu).

En cuanto a la segunda, cabe observar que, si bien 0,59 es menos que 0,70 en términos absolutos, perder 0,59 de un total de 1,59 tiene un impacto proporcional relativo mayor (37,11 % menos respecto de la representación proporcional pura del grupo perjudicado) que la pérdida de 0,70 de un total de 3,70 (18,92 % de minoración).

En este caso, en ausencia de pérdidas o ganancias superiores a un puesto entero (con respecto a una proporcionalidad plena teórica), y dado que disminuciones en la representación en comisión de magnitudes bastante próximas en términos absolutos tienen, sin embargo, una repercusión relativa muy diferente aplicadas a un grupo con muchos concejales o a otro con pocos, la aritmética aplicada al número de corporativos no basta para determinar la invalidez del acuerdo impugnado.

2. El Tribunal Constitucional, en sentencias y autos como, por ejemplo, el Auto 262/2002, del 9 de diciembre, viene declarando lo que sigue: “*Consecuencia de esta doctrina es que la adecuada representación proporcional sólo puede ser, por definición, imperfecta y dentro de un margen de discrecionalidad o flexibilidad, siempre y cuando no se altere su esencia (...). En este sentido, este Tribunal concluía en la ya citada STC 93/1998 que “no se trata, pues (...) de una proporción rígida que haya de llevar necesariamente y como imposición constitucional, a una exactitud matemática, sino que, como declaramos en la STC 36/1990, la proporcionalidad enjuiciable en amparo, en cuanto constitutiva de discriminación, no puede ser entendida de forma matemática, sino que debe de ser anudada a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que la justifique”.*

A) Una “situación notablemente desventajosa” podría darse si la composición de las comisiones conllevase una dinámica de mayorías sustancialmente distinta de la existente en el Pleno. Una consideración de este tipo se refleja en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 22 de marzo de 2007: “*Es verdad que como sostiene la recurrente el PSOE era la fuerza mayoritaria inicialmente, 13 Concejales, frente a 10 de Coalición Canaria y 4 del PP, y que tenía 5 miembros en la Comisión Informativa, frente a 4 de Coalición Canaria y 2 del PP, pero también es cierto que según se dice en la sentencia, en el Ayuntamiento de la Laguna gobernaban en coalición el PP y Coalición Canaria, que en consecuencia sumaban mayoría en el pleno, 14 Concejales frente a 13, y en la Comisión, 6 Concejales frente a 5, por lo que, de aceptarse la tesis de los recurrentes y reducir un miembro en la Comisión a alguno de estos dos grupos políticos, perderían la mayoría en dicha Comisión (...)*”. Ahora bien, este tipo de situaciones se dan principalmente cuando existen pactos de gobierno respaldados por mayorías absolutas; y no se alega que tal sea el caso, ni se dice nada al respecto en el escrito de recurso. Lo que se plantea es otra posible distribución alternativa sobre la base de una reducción del número de componentes de las comisiones de 9 a 7. Y ya se ha indicado en el segundo Fundamento de Derecho que la jurisprudencia respalda la competencia plenaria para determinar dicho número.

B) En cuanto al “*criterio objetivo o razonamiento*” fundante de la decisión municipal, el acta de la sesión plenaria alude al porcentaje de voto obtenido en las elecciones municipales por cada grupo representado en el Ayuntamiento: “*En la propuesta que nos trae ahora mismo Navarra Suma, en un 35,5 % de los votos (...) ahora pasaría a tener una representación en las comisiones del 42,8 %, es decir, un 7,25*

% más de lo que obtuvo en las urnas”, mientras que con la propuesta aprobada por el Pleno “el mayor porcentaje que aumentaría alguno de los grupos, con respecto a su porcentaje de voto, sería del 4,76 %, bastante inferior a ese 7,25 % que sube Navarra Suma con su propuesta”.

Este criterio o razonamiento tiene un carácter objetivo, y no está desconectado de la realidad representativa de los grupos municipales.

En consecuencia, procede la desestimación del recurso de alzada.

Por todo lo expuesto, el Tribunal,

**RESUELVE:** Desestimar el recurso de alzada arriba referenciado, interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Estella de fecha 18 de julio de 2019 sobre composición de las comisiones informativas municipales.

Así por esta nuestra resolución, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.- M<sup>a</sup> Asunción Erice.- Miguel Izu.- Jon-Ander Pérez-Ilzarbe.- Certifco.- María García, Secretaria.-

Contra la precedente Resolución cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en el plazo de DOS MESES contados desde el día siguiente al de esta notificación.

Y para que conste y su remisión al AYUNTAMIENTO DE ESTELLA-LIZARRA, extiendo la presente certificación que firmo en Pamplona, a cuatro de marzo de dos mil veinte.-

