

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja	2302688
Materia	Transparencia
Asunto	Servicio de Transparencia y Gobierno Abierto. Expediente: E-00911-2023-001294-00. Acuerdo de creación de las Comisiones Permanentes Ordinarias (E-00401-2023-000074-00) adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de València en su sesión extraordinaria del día 28/07/2023.
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Antecedentes

1.1. El 14/9/2023, (... , ... , ... y ...), todos ellos en calidad de concejales del Grupo Municipal Socialista, presentaron un escrito de queja en el que detallan estos hechos y efectúan las siguientes consideraciones:

"(...) Con fecha 28.07.2023 se celebró sesión extraordinaria del Pleno del Ayuntamiento de València en el que, entre otros asuntos, quedó aprobado el acuerdo de creación de las Comisiones Permanentes Ordinarias (E-00401-2023-000074-00) tal y como ha quedado recogido, de forma sucinta, en la web institucional del Ayuntamiento. A través de este acuerdo, el Pleno Ayuntamiento de València aprobó la creación de un total de 4 comisiones informativas del Pleno a la que se añade la Comisión Permanente Especial de Sugerencias y Reclamaciones. Esto supone una reducción de 2 comisiones informativas respecto al anterior mandato (2019-2023) donde había un total de 6 y, de forma simultánea, se acordó reducir de 9 a 7 el número máximo de concejales y concejales que puede integrar cada una de las Comisiones.

Por tanto, con la nueva organización aprobada por el pleno, tan solo 28 concejales y concejales de los 33 que integran el Ayuntamiento de València podrán participar en alguna de las comisiones informativas (...)

entre todas las cuatro comisiones informativas creadas en el Pleno del día 28.7.2023, el PP tendrá derecho a designar 13 concejales sobre un total de 14 electos (siendo el restante la Alcaldesa); al Grupo Municipal Compromís se le asigna 8 concejales sobre un total de 9 electos; al Grupo Municipal Socialista se le asignan 4 concejales sobre 7 electos y, al Grupo Vox se le asigna un total de 4 concejales sobre 4 electos.

Del anterior reparto resulta que cuatro concejales del Ayuntamiento de València, a diferencia del resto, nunca puedan formar parte de ninguna comisión informativa.

Una cuestión que, además de atentar contra el derecho participar en condiciones de igualdad en los asuntos público en condiciones, adquiere mayor relevancia en cuanto los cuatro concejales que no pueden acceder a estas comisiones informativas son concejales que pertenecen a grupos de la oposición (...)

la composición de las comisiones informativas ni es proporcional conforme la configuración del Pleno, tal y como exige el art. 30.1 y 90.1 del Reglamento Orgánico del Pleno, ni garantiza en condiciones igualdad el derecho de participación de los concejales y las concejalas (art. 5 ROP). Un derecho que, conforme la doctrina jurisprudencial, es individual e inherente a cada concejal y, en consecuencia, que no puede verse sustituido por las funciones de su grupo político (art. 30.4 ROP).

A más abundancia, en cuanto exclusivamente se ha excluido a concejales de la oposición de la posibilidad de formar parte de las comisiones informativas, existe una evidente limitación al ejercicio democrático de control del gobierno municipal.

Precisamente, en el caso de la ciudad de València el ejercicio de los derechos de control, seguimiento e impulso de la actividad del consistorio aparece ligada a la condición de miembro de cada concejal a las comisiones informativas del Pleno no sólo en cuanto a la presencia con voz y voto, sino también como límite a la formulación de iniciativas y su número en el Reglamento Orgánico del Pleno.

El Reglamento recoge en su artículo 91 establece dicho límite de ruegos, preguntas y mociones a formular por cada uno de los miembros, pertenecientes quedando regulado de la siguiente manera:

“c) Las comisiones informativas que el Pleno acuerde constituir para el estudio, informe, dictamen o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a su decisión y para ejercer el seguimiento de la gestión de los restantes órganos municipales mediante la formulación de ruegos, preguntas, mociones.

Se establece que en cada sesión ordinaria únicamente se podrán incorporar al orden del día dos mociones por grupo municipal y tres preguntas por cada concejala o concejal asignados a cada grupo municipal como miembros titulares, con los requisitos y condiciones regulados en el Título VII. Si existieran miembros titulares con la condición de concejalas o concejales sin adscripción, podrán presentar un total de dos iniciativas, sean mociones, preguntas o ruegos”.

Por ello, con el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de València, los cuatro concejales que no estamos adscritos a ninguna de las comisiones informativas nos vamos a ver privados de ejercer unos derechos que son inherentes a nuestra condición de concejal.

(...) la relevancia que el Tribunal Constitucional ha otorgado a las propias comisiones incluyéndolas en el núcleo inherente a la función representativa. Sirva como ejemplo de dicha relevancia la Sentencia de 20 de diciembre de 2012, al señalar que:

*“En consecuencia, teniendo en cuenta la relevancia de los dictámenes o informes adoptados en las comisiones informativas para el ejercicio de la función de control del gobierno municipal y para la formación de la voluntad de la corporación a través del Pleno, funciones representativas que constitucionalmente corresponden a todos los concejales, **el derecho a participar, con voz y voto, en las comisiones informativas municipales forma parte del núcleo inherente a la función representativa que ex art. 23.2 CE corresponde a los miembros de la corporación individualmente considerados**, sin perjuicio de que en la composición y en las reglas de voto de dichas comisiones deba garantizarse la proporcionalidad con la representación que ostenten los diferentes grupos políticos y los miembros no adscritos, como exige nuestra doctrina (SSTC 32/1985, F. 2; 169/2009, F. 4; y 20/2011, F. 6).”*

A más abundancia, cabe recordar que, conforme el art. 30.4 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de València los derechos de los concejales no pueden ser sustituidos por las funciones y atribuciones de los grupos políticos municipales.

(...) El resultado del acuerdo de creación de las Comisiones Permanentes Ordinarias hace materialmente imposible la garantía de los derechos que conforman el núcleo indisponible de los concejales y concejalas que no son miembros de esas comisiones (...) existen un mínimo de 4 concejales o concejalas cuya participación en comisiones informativas con voz y voto, así como las posibilidades de control e iniciativa que se derivan de la misma, deviene imposible.

Entre esos concejales corresponden 3 concejales y concejalas al Grupo Socialista y 1 al Grupo Compromís que se encuentran en estos momentos ante el impedimento para el ejercicio de ese núcleo indisponible de sus derechos y funciones (...).”

1.2. El 18/9/2023, admitida la queja a trámite, se requiere al Ayuntamiento de València el envío, en el plazo legal máximo de un mes, de una copia del informe emitido por la Secretaría General del Pleno en relación con el acuerdo de creación de las Comisiones Permanentes Ordinarias (E-00401-2023-000074-00) adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de València en su sesión extraordinaria del día 28/07/2023.

1.3. El 16/10/2023 y 26/10/2023, se registran los informes remitidos por dicho Ayuntamiento, exponiendo, en esencia, lo siguiente:

“(…) En relación con la Queja planteada ante el Síndic de Greuges (Queja 2302688), relativa a “Acuerdo de creación de las Comisiones Permanentes Ordinarias (E-00401-2023-000074-00) adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de València en su sesión extraordinaria del día 28/07/2023”, y en cumplimiento del requerimiento formulado, se realizan las siguientes consideraciones:

Primero.

El Pleno Ayuntamiento de València en sesión de fecha 28 de julio de 2023 aprobó la creación de un total de 5 comisiones permanentes:

- Cuatro comisiones informativas del Pleno.
- La Comisión Permanente Especial de Sugerencias y Reclamaciones.

Así mismo, se acordó que el número máximo de concejales y concejales que puede integrar cada una de las Comisiones es de siete miembros.

No obstante, todos los corporativos tienen derecho a participar con voz y sin voto en las sesiones de las comisiones de las que no sean miembros, conforme establece el artículo 90.1 del Reglamento Orgánico del Pleno que dice:

No obstante, todos los corporativos tienen derecho a participar con voz y sin voto en las sesiones de las comisiones de las que no sean miembros.

Además, todos los grupos políticos tienen representación en todos los demás órganos, organismos autónomos, entidades empresariales, sociedades mercantiles y fundaciones (art. 30 del citado Reglamento).

El número de miembros de cada comisión se establece al inicio de cada mandato: así:

- En el mandato de 2015-2019 fueron 7 miembros (Gobierno de Compromís; Partido Socialista y Valencia en Comú). Exactamente el mismo número que en este mandato.
- En el mandato 2019-2023 fueron 9 miembros (Gobierno de Compromís y Partido Socialista).
- Y en el mandato 2023-2027 se ha establecido, de nuevo como en 2015, en 7 miembros (Gobierno del Partido Popular).

Segunda.

El número de comisiones es una decisión del Pleno de la Corporación, como establece el artículo 122 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local, cuando dice que el Pleno dispondrá de Comisiones, que estarán formadas por los miembros que designen los grupos políticos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno; la norma básica ha sido desarrollada por el Reglamento Orgánico, al decir el artículo 91.2.c) Las comisiones informativas que el Pleno acuerde constituir.

En este sentido señalar que otros grandes Ayuntamientos de España tienen también un número de comisiones similar o incluso inferior al que se ha determinado en este, según se puede comprobar en las web de los mismos:

- Bilbao tiene dos comisiones permanentes informativas además de la de Sugerencias y la de Cuentas.
- Barcelona cuenta con 4 comisiones también en este mandato.
- En el mandato de 2019 otras ciudades importantes de nuestra Comunidad contaban con las mismas o menos comisiones:
Castellón: 3 comisiones

Paterna: 4 comisiones
Torrent: 4 comisiones
- O la Diputación de Castellón y la de Valencia que contaban también con 4 comisiones.

Tercero.

La Queja señala que la composición de las comisiones informativas no es proporcional conforme a la configuración del Pleno, tal y como exige los artículos 30.1 y 90.1 del Reglamento Orgánico del Pleno. En relación con la proporcionalidad en la composición interna en función de los concejales o concejalas que cada grupo disponga en el Pleno se ha aplicado la regla D'Hont (que se utiliza por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General).

Cuarto

Por último, los promotores de la Queja reiteran el derecho de todos los concejales a participar individualmente en todas las comisiones. Sin embargo, el derecho a formar parte en las comisiones es de los grupos municipales, no un derecho individual de todos los concejales, salvo lo que han establecido los tribunales para los concejales no adscritos.

Quinto.

No se emitió informe del Secretario del Pleno con carácter previo al acuerdo porque no es preceptivo conforme al ordenamiento jurídico. No obstante, se adjunta a este escrito informe emitido por dicho funcionario, a requerimiento de la alcaldía, a la vista de la queja y del requerimiento del Sindic de Greuges”.

En el informe emitido por el Secretario General del Pleno de fecha 6/10/2023, se manifiesta lo siguiente:

“(…) Como reconocen los promotores de la Queja, el Pleno Ayuntamiento de València aprobó la creación de un total de 5 comisiones permanentes:

- Cuatro comisiones informativas del Pleno
- La Comisión Permanente Especial de Sugerencias y Reclamaciones.

Así mismo, se acordó que el número máximo de concejalas y concejales que puede integrar cada una de las Comisiones es de siete miembros.

De estas reglas de composición se desprende que la distribución entre los miembros de los grupos políticos (de los 33 que componen el Pleno) es la siguiente:

- En cada comisión:
 - o 3 titulares y 3 suplentes del Grupo municipal Popular
 - o 2 titulares y 2 suplentes del Grupo municipal Compromís
 - o 1 titular y 1 suplente del Grupo municipal Socialista
 - o 1 titular y 1 suplente del Grupo municipal Vox-Valencia

- Es decir que aplicando el número de concejales por grupo y por comisión resulta:

- o Grupo municipal Popular: 3 miembros titulares por 5 comisiones: 15 escaños titulares totales y 15 suplentes en comisiones
- Tiene 13 en el Pleno

- o Grupo municipal Compromís: 2 miembros titulares por 5 comisiones: 10 escaños titulares totales y 10 suplentes en comisiones
- Tiene 10 en el Pleno

- o 1 del Grupo municipal Socialista. 1 miembro titular por 5 comisiones: 5 escaños titulares totales y 5 suplentes en comisiones
- Tiene un total de 7 en el Pleno

- o 1 del Grupo municipal Vox-Valencia: 1 miembro titular por 5 comisiones: 5 escaños titulares totales y 5 suplentes en comisiones
- Tiene un total de 4 en el Pleno

Se indica el número de titulares y suplentes ya que en cada comisión hay tantos titulares como suplentes y a las comisiones acuden habitualmente (no solo en este mandato) titulares y suplentes

a defender y debatir mociones, presentar preguntas alternativamente (titulares y suplentes) mientras no se agote el total que tiene asignado el grupo en función del número de titulares (art. 94.3 en relación con el artículo 91.2 segundo párrafo), estando fijado el límite para las preguntas orales en el artículo 131.3 in fine del ROP”.

Así lo contempla el artículo 90 del Reglamento Orgánico cuando en el inciso final del apartado 1 se dice:

No obstante, todos los corporativos tienen derecho a participar con voz y sin voto en las sesiones de las comisiones de las que no sean miembros.

(...) La determinación del número de comisiones del Pleno es una facultad o potestad de auto-organización del propio Pleno y cuya regulación corresponde al Pleno a través de su Reglamento Orgánico.

El acuerdo del Pleno de 28 de julio de 2023 ha determinado que haya en este mandato cinco comisiones permanentes y que cada una de ellas tenga siete miembros titulares y siete suplentes. No hay una vinculación entre el número de comisiones de un mandato y el siguiente. Se han de respetar las reglas de proporcionalidad y el derecho de los grupos o de los concejales no adscritos a participar en todas ellas, pero no está prefijado el número en el Reglamento Orgánico (...). Sobre este asunto no habría nada que objetar desde el punto de vista jurídico (...)

En relación con la proporcionalidad en la composición interna en función de los concejales o concejalas que cada grupo disponga en el Pleno se aplicó la misma regla proporcional que se utiliza en las elecciones en España por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, es decir, la regla D´Hont. Aplicando la citada regla al número de concejales que tiene cada comisión (7) en relación con el total de concejales que hay en el Pleno (33) el resultado de los cocientes mayores es el que da el resultado acordado. En cuanto a la proporcionalidad y la aplicación de la regla D´Hont, entendemos que se ajusta a Derecho, tal como tuvo ocasión de manifestar la propia Sala de lo Contencioso del TSJ de la Comunidad Valenciana, en la sentencia de 25 de septiembre de 2002, sección. 1ª, sentencia nº 1232/2002, recurso. 2047/1999 (ROJ: STSJ CV 9009:2002; ECLI: ES: TSJCV: 2002:9009; EDJ 2002/135263) (...)

Lo único que exige el Tribunal Constitucional a este respecto es que se procure dotar de presencia en las comisiones a las fuerzas políticas presentes en el Pleno (...). En esta cuestión cabe concluir, pues, que el derecho de los grupos políticos municipales se ha respetado en cuanto que todos ellos tienen al menos un concejal o concejala en todas las comisiones permanentes.

(...) Los promotores de la Queja reiteran el derecho de todos los concejales a participar individualmente en todas las comisiones, sin embargo, la legislación local se refiere al derecho de los grupos políticos. Así, el artículo 122 (Organización del Pleno) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local (...)

Es decir, el derecho a formar parte en las comisiones es de los grupos municipales, no un derecho individual de todos los concejales, salvo lo que luego se dirá para los concejales no adscritos.

En efecto, se apoyan los promotores de la Queja en la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de diciembre de 2012 para destacar la relevancia que el mismo ha otorgado a las propias comisiones incluyéndolas en el núcleo inherente a la función representativa, citando como ejemplo de dicha relevancia dicha Sentencia.

Sin embargo, hay que llamar la atención que esta sentencia es una de las muchas sentencias que el Tribunal Constitucional le ha dedicado a los concejales y concejalas no adscritas. El supuesto de hecho es muy diferente y las conclusiones jurídicas, lógicamente, deben serlo también (...)

Es decir, el supuesto de hecho de la sentencia que se aporta por los promotores era la exclusión absoluta de los concejales no adscritos a participar en las comisiones. En el supuesto de hecho del Ayuntamiento de València de lo que se trata es que todos los grupos políticos municipales participan y tienen representación proporcional a la de su reflejo en el Pleno (...).”

1.4. El 17/10/2023 y el 26/10/2023, el Síndic remite los informes del Ayuntamiento de València a las personas interesadas para alegaciones durante el plazo de diez días hábiles. No consta la entrada en esta institución de ningún escrito.

2 Consideraciones a la Administración

Esta institución es consciente de que la legislación de régimen local reconoce al Pleno de la Corporación la potestad discrecional de determinar tanto el número de comisiones informativas como la cantidad de personas integrantes de las mismas y que son los grupos políticos quienes tienen la competencia para designar libremente a los concejales que forman parte de las mismas como titulares o suplentes, sin que exista reconocido legalmente un derecho de los cargos electos a participar como titulares en, al menos, una comisión, salvo que se trate de concejales no adscritos.

En los informes municipales que tuvieron entrada en esta institución con fechas 16/10/2023 y 26/10/2023, el Ayuntamiento de València manifiesta que el número actual de personas que integran cada comisión es el de 7, el mismo que existía en el mandato de 2015-2019. Sin embargo, en los referidos informes municipales, no se detalla el número de comisiones que existían en cada uno de los anteriores mandatos (2015-2019 y 2019-2023), ni tampoco se concretan los motivos que pudieran justificar la reducción de 9 a 7 personas, respecto al anterior mandato.

Asimismo, el Ayuntamiento de València detalla el ejemplo de otras entidades locales en las que también existe un número parecido de comisiones informativas permanentes, en torno a 5. Sin embargo, respecto a dichas corporaciones locales, no se concreta el número de personas que integran cada una de ellas, ni tampoco si existen en las mismas algún límite en el número de preguntas que puede formular cada concejal.

Y en relación con esta última cuestión, sobre la limitación del número de preguntas al Pleno por parte de los concejales, resulta forzoso traer a colación los reiterados pronunciamientos efectuados por esta institución en las quejas presentadas por quien entonces era concejal de la oposición y actualmente ostenta la Alcaldía del Ayuntamiento de València.

En la queja nº 2101528 (expediente municipal E-00911-2021-000367-00), se emitió la siguiente Resolución de consideraciones con fecha 15/7/2021, que extractamos parcialmente a continuación (esta resolución se encuentra publicada íntegramente en nuestra página web, [pinchar aquí](#)):

“(…) esta institución considera que el problema de fondo planteado en esta queja constituye un ejemplo de la importancia de fomentar una cultura de la transparencia en el funcionamiento del Ayuntamiento de València, no solo en el ámbito externo con respecto a los ciudadanos, sino también en el interno, en relación con los representantes de los ciudadanos, es decir, los concejales.

En este sentido, conviene transcribir parte de la exposición de motivos del “Reglamento de Gobierno Abierto: Transparencia” del Ayuntamiento de València, en vigor desde el 22/7/2020:

“La transparencia en la gestión pública no debe ser vista sólo como un resultado material expresado en documentos. La transparencia es ante todo un proceso político y administrativo que tiene como principal objetivo favorecer a la ciudadanía la información necesaria para poder fiscalizar la actividad pública, convirtiéndose así en uno de los principales instrumentos para la lucha contra la corrupción, los abusos de poder y la desafección ciudadana hacia las instituciones públicas y sus representantes; ahora bien, no toda información sirve para dar cumplimiento a dicho objetivo. El procesamiento de la misma debe facilitar el conocimiento, es decir, junto a la información, deben estar disponibles las fuentes, los argumentos o razones, el espacio temporal y el contexto en el que se adopta, de una forma completamente organizada y estructurada.

Si en la información no aparece la planificación, los programas y los proyectos, con sus políticas, objetivos y metas en torno al servicio público, resulta imposible alcanzar el objetivo primordial de la transparencia, que es dar a la ciudadanía la certidumbre necesaria en torno al quehacer gubernamental para su posterior fiscalización.

El Ayuntamiento de València pretende dar respuesta a estos retos estableciendo una serie de principios inspiradores de la actuación municipal, con el compromiso de una aplicación efectiva de éstos en todo su ámbito de actuación (…)”.

Consideramos que resulta contradictorio aprobar un ambicioso “Reglamento de Gobierno Abierto” para el conjunto de la ciudadanía, en el que se contiene el compromiso de aplicar los principios del Gobierno Abierto “*en todo su ámbito de actuación*”, es decir, también en el ámbito interno, y, al mismo tiempo, limitar el número de preguntas que pueden presentar los concejales de la oposición en cada sesión plenaria.

Esta institución considera, dicho sea con todos los respetos, que si el Ayuntamiento de València quiere hacer real y efectivo el objetivo primordial de la transparencia expuesto en la referida exposición de motivos del “Reglamento de Gobierno Abierto”, consistente en “*dar a la ciudadanía la certidumbre necesaria en torno al quehacer gubernamental para su posterior fiscalización*”, el compromiso y los esfuerzos de todos los grupos municipales deberían centrarse, más que en limitar el número de preguntas que pueden formular los concejales en cada sesión plenaria, en mejorar el régimen jurídico aplicable a las mismas para evitar los efectos indeseables que se están produciendo en la actualidad.

En dicha regulación se debería contemplar expresamente la obligación de contestar a las preguntas de forma clara, completa, directa, congruente y sin evasivas, así como no incrementar ilimitadamente el número de cuestiones planteadas en cada pregunta (...)

- **RECOMENDAMOS** que, teniendo en cuenta los principios recogidos en el Reglamento de Gobierno Abierto que resultan de aplicación a todo el ámbito de actuación municipal, se aplique la regulación de las preguntas prevista en el Reglamento Orgánico del Pleno de la forma más favorable al ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1 de la Constitución Española), con la finalidad de potenciar este procedimiento de control y transparencia y mejorar su funcionamiento práctico para evitar las disfuncionalidades detectadas.

Asimismo, en la queja nº 2202357 (expediente municipal E-00911-2022-000754-00), se emitió la siguiente Resolución de consideraciones con fecha 15/11/2022, que extractamos parcialmente a continuación (esta resolución se encuentra publicada íntegramente en nuestra página web, [pinchar aquí](#)):

“(…) d) La regulación y la interpretación de la normativa que afecta al derecho fundamental de participación política de los cargos públicos representativos debe hacerse en el sentido más favorable a la eficacia del mismo.

El Tribunal Constitucional tiene dicho, entre otras, en su Sentencia nº 159, de 12/12/2019, que cuando se trata de cargos representativos, el derecho enunciado en el artículo 23.2 de la Constitución Española (CE) ha de ponerse en conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE). Relación de obligada constatación si se tiene en cuenta que son los representantes, justamente, quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, al margen ahora del carácter directo que el propio precepto garantiza.

Se trata de dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y el pluralismo político consagrados en el art. 1 CE, que se presuponen mutuamente y aparecen “como modalidades o variantes del mismo principio de representación política”.

El derecho del artículo 23.2 CE, así como indirectamente el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado ilegalmente en su ejercicio.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia nº 115, de 16/10/2019, recuerda la necesidad de evitar regulaciones que puedan suponer limitaciones innecesarias al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y de formular una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan constreñirlos, debiendo explicar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE.

Como indica la Sentencia nº 151, de 21/12/2017, la motivación es lo que permitirá dirimir si la restricción de que se trate resulta proporcionada por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto.

En este caso, según indica el Secretario General y del Pleno en su informe de fecha 20/6/2022, la motivación es la siguiente:

“(...) la limitación del número de preguntas y de la única cuestión que han de contener, que aprueba la modificación, no se ha motivado nunca en el argumento de no alargar los debates y, en definitiva, la duración de la sesión, sino en impedir una sobrecarga de tareas de las oficinas municipales (...)”.

Esta institución considera que la aplicación de la limitación del número de preguntas que los concejales pueden dirigir a las comisiones y al pleno y de la única cuestión que han de contener, no genera ningún beneficio o ventaja para el interés general, y que el perjuicio consistente en sobrecargar de tareas las oficinas municipales se soluciona fácilmente destinando más personal para atender dichos trabajos.

e) La necesidad de consensuar una regulación de las preguntas entre todos los grupos municipales.

En la Recomendación de fecha 15/7/2021 se dice, y se reitera ahora, lo siguiente:

“(...) Esta institución considera, dicho sea con todos los respetos, que si el Ayuntamiento de València quiere hacer real y efectivo el objetivo primordial de la transparencia expuesto en la referida exposición de motivos del “Reglamento de Gobierno Abierto”, consistente en “dar a la ciudadanía la certidumbre necesaria en torno al quehacer gubernamental para su posterior fiscalización”, el compromiso y los esfuerzos de todos los grupos municipales deberían centrarse, más que en limitar el número de preguntas que pueden formular los concejales en cada sesión plenaria, en mejorar el régimen jurídico aplicable a las mismas para evitar los efectos indeseables que se están produciendo en la actualidad (...)”.

En relación con los esfuerzos de los grupos municipales, el Secretario General y del Pleno, en sus referidos informes de fechas 24/3/2022 y 20/6/2022, hace la siguiente reflexión:

“(...) hubiera sido conveniente conseguir una solución consensuada entre todos los grupos municipales, que pudiera ser entendida, aceptada y aplicada también por las futuras Corporaciones municipales, sea cual sea su composición política, pero al parecer no ha sido posible hasta este momento (...)”.

Una de las características esenciales de cualquier sistema democrático es la posibilidad de que se produzcan cambios en los gobiernos de las instituciones. Los concejales que hoy están en el equipo de gobierno pueden estar en el futuro en la oposición, y viceversa. La regulación de las preguntas que se pueden dirigir a las comisiones y al pleno, como instrumento de control y de transparencia, es una cuestión que interesa a todos los concejales por igual.

Las democracias merecen el calificativo de “avanzadas” porque las distintas sensibilidades políticas, a pesar de sus diferencias, son capaces de demostrar a la sociedad que pueden ponerse de acuerdo para avanzar en los temas que son realmente importantes, como, en este caso, consensuar entre todos los grupos municipales una regulación que resulte más favorable para el ejercicio de un derecho fundamental de primer orden como es el de participar en la gestión y control de los asuntos públicos.

La experiencia en el ámbito de las entidades locales demuestra que los acuerdos consensuados son más eficaces, perduran en el tiempo aportando una gran seguridad jurídica, son respetados por todas las partes y constituyen un gran ejemplo para las futuras corporaciones locales.

Por último, y ya para concluir, es importante recordar que los concejales de la oposición no están para observar y permanecer impasibles. Deben participar, preguntar y controlar, ya que este comportamiento beneficia también a quienes están gobernando, porque les obliga a actuar mejor y hacer las cosas bien, y al conjunto de la ciudadanía, porque garantiza que el Ayuntamiento sirva con objetividad los intereses generales y actúe con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, conforme al mandato del artículo 103.1 de la Constitución Española (...).

Primero: RECOMENDAMOS que, en cumplimiento de la Resolución del Síndic de Greuges de fecha 15/7/2021 (anterior expediente de queja nº 2101528), y teniendo en cuenta los principios recogidos en el Reglamento de Gobierno Abierto que resultan de aplicación a todo el ámbito de actuación municipal, se modifique, de forma consensuada con todos los grupos municipales, la regulación actual de las preguntas prevista en el Reglamento Orgánico del Pleno de la forma más favorable al ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1 de la Constitución Española), con la finalidad de potenciar este procedimiento de control y transparencia y mejorar su funcionamiento práctico.

El Síndic de Greuges tiene dicho que, si los representantes elegidos por sufragio universal encuentran trabas para el desarrollo ordinario de su función, no solo se vulnera directamente su derecho fundamental al ejercicio de su cargo público, sino que también, aunque sea de manera indirecta, se ponen obstáculos improcedentes a la plena efectividad del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, piedra angular de nuestro sistema democrático.

Esta institución considera que la competencia del Pleno para fijar discrecionalmente el número de comisiones informativas permanentes y de personas integrantes en las mismas no es absoluta. Por una parte, no puede ser arbitraria porque el artículo 9.3 de la Constitución lo prohíbe. Y por otra, el ejercicio de esta potestad discrecional tampoco puede limitar o dificultar en exceso el derecho fundamental de los concejales a la participación en la gestión de los asuntos públicos.

Resulta evidente que cuantas menos comisiones informativas permanentes existan, más se concentran en las mismas la gran cantidad de temas o asuntos distintos respecto de los que tiene que decidir el Pleno de una gran población como es València. Si se reduce el número de comisiones y se reduce también el número de personas integrantes de las mismas, las cuales, además, no pueden preguntar ilimitadamente, sino que tienen que respetar un límite de preguntas, el resultado es obvio: es más difícil participar, controlar y fiscalizar los asuntos municipales.

3 Resolución

Primero: RECOMENDAMOS que, de conformidad con la doctrina mantenida por el Síndic de Greuges en las referidas Resoluciones de consideraciones de fechas 15/7/2021 y 15/11/2022, se modifique el acuerdo de creación de las Comisiones Permanentes Ordinarias adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de València en su sesión extraordinaria del día 28/07/2023 y se adopten todas las medidas que sean necesarias para cambiar, de forma consensuada con todos los grupos municipales, la regulación actual del Reglamento Orgánico del Pleno de la forma más favorable al ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos con la finalidad de potenciar el control, la transparencia y la rendición de cuentas.

Segundo: El Ayuntamiento de València está obligado a responder por escrito **en un plazo no superior a un mes** desde la recepción del presente acto. Su respuesta habrá de manifestar, de forma inequívoca, su posicionamiento respecto de las recomendaciones o sugerencias contenidas en la presente resolución. Así:

- Si manifiesta su aceptación, hará constar las medidas adoptadas para su cumplimiento. Si el plazo para cumplirlas resultara superior, la respuesta deberá justificar esta circunstancia e incluir el plazo concreto comprometido para ello.

- La no aceptación habrá de ser motivada.

Tercero: La presente resolución será notificada al Ayuntamiento de València y a los autores de la queja.

Cuarto: Publicar esta resolución en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana