

MAYO DE 2016

SERVICIO DE ASISTENCIA A MUNICIPIOS INFORME JURÍDICO

CREACIÓN DE COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN
AYUNTAMIENTO DE

JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA
Excma. Diputación Provincial de Granada



INFORME JURÍDICO

Que emite el Servicio de Asistencia a Municipios en relación con la solicitud presentada por el Ayuntamiento de xxxx, que tuvo registro de entrada en este Servicio el día 10 de mayo de 2016.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: El pleno del Ayuntamiento de xxxx acordó la constitución de una comisión de investigación sobre la obra "Mejora y acondicionamiento del carril xxxx"

El pleno solicitó que los diferentes grupos políticos se pronunciaran sobre diversos aspectos, que en lo que a este informe afecta, son los siguientes:

- Objeto de la investigación
- Métodos de prueba

SEGUNDO: Los grupos políticos respondieron en el siguiente sentido:

	PI	Ciudadanos	PSOE	PP
Objeto de la investigación	Responsabilidad política y judicial	Responsabilidad política y técnica	Responsabilidad política	-----
Métodos de prueba	Documental y testigos	Documental y testigos	Documental y testigos	Documental y testigos

TERCERO: El Ayuntamiento solicita informe sobre la regulación de estas comisiones (objeto, composición, funcionamiento, carácter público o privado de sus sesiones, citaciones y periodicidad).

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: Legislación aplicable.

- Constitución española de 1978 (CE).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades (ROF)

SEGUNDO: La normativa de régimen local no recoge una regulación expresa de las comisiones de investigación, a diferencia de lo que ocurre en los reglamentos de los asambleas legislativas de las comunidades autónomas y de las Cortes Generales.

A falta de un reglamento orgánico municipal y en ausencia de legislación autonómica que regule la existencia de órganos complementarios, las únicas pueden desempeñar determinadas funciones de control de la actividad política y de la gestión municipal son las comisiones previstas en el artículo 20.1.c) de la LRBRL, a las que se le asigna, entre otras:

...el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno.

Estas comisiones existirán obligatoriamente en los municipios de más de 5000 habitantes y en los de menos en que así lo acuerde el pleno.

TERCERO: El desarrollo reglamentario de las comisiones informativas (que a partir de la reforma de la LRBRL de 1999, ya son informativas y de control), se halla en el artículo 124 del ROF, que prevé que estas puedan ser permanentes y especiales. Son comisiones especiales, apartado 3 del mismo artículo, aquellas que el pleno acuerde constituir para un asunto concreto y que se extinguen automáticamente

una vez que hayan dictaminado o informado sobre el asunto que constituye su objeto, salvo que el acuerdo plenario que las creó dispusiera otra cosa.

Así pues, existe cobertura legal para la creación de una comisión especial, integrada por miembros de la Corporación, con competencias en el seguimiento de la gestión de los órganos de gobierno, que tenga por objeto la obra "Mejora y acondicionamiento del carril xxxx".

La jurisprudencia ha avalado, al menos tácitamente, la existencia de estas comisiones, así en la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2002 se condena a un alcalde por no convocar y constituir una comisión de investigación creada por el pleno del ayuntamiento.

CUARTO: Pasamos ahora a tratar los aspectos de estas comisiones a los que expresamente se refiere el acuerdo plenario:

Objeto: Puede ser el seguimiento y el control político de los órganos de gobierno (alcalde, tenientes de alcalde, concejales delegados y junta de gobierno local, en su caso), con la consiguiente posibilidad de exigencia de responsabilidad política. Debe recordarse que estas comisiones carecen de atribuciones resolutorias (art. 123 ROF) y que, en todo caso, la exigencia de responsabilidad política corresponde en última instancia al pleno de la corporación, quien tiene atribuida de forma expresa la competencia para la "fiscalización y control de los órganos de gobierno" (art. 22.2.a LRBRL) por lo que la comisión terminaría su función elaborando una propuesta de acuerdo que deberá ser elevada al pleno.

La comisión no puede exigir responsabilidades penales, ni investigar delitos, por lo que, de apreciar la existencia de algún indicio de ello, deberá ponerlo en conocimiento inmediato de la Guardia Civil, del Ministerio Fiscal o del juzgado de instrucción competente.

La comisión no puede enjuiciar la responsabilidad de empleados municipales, por lo que, de aparecer algún indicio de responsabilidad disciplinaria del personal al servicio del Ayuntamiento, deberá comunicarlo al alcalde para que, si procede, incoe el correspondiente expediente de investigación o disciplinario. La comisión debe abstenerse de investigar la posible comisión de infracciones disciplinarias por empleados públicos.

Composición: Rigen en esta materia las reglas de las comisiones informativas y, por tanto, la comisión deberá estar presidida por el alcalde, o concejal en quien delegue, y deberá estar constituida exclusivamente por concejales, de modo que se garantice la presencia de todos los grupos políticos y que el número se acomode proporcionalmente al número de concejales que cada grupo tenga en el pleno.

En caso de colisión entre el principio de representación (presencia en la comisión) y el de proporcionalidad, este último cederá ante el primero, de modo que cada grupo político disponga, al menos, de un miembro en la comisión.

Funcionamiento: Conforme a las reglas del artículo 134 y siguientes del ROF. En este aspecto debe analizarse la posibilidad de que sean llamados a la comisión personas para ser interrogadas sobre el objeto investigado. Ningún problema plantea el llamamiento o citación de los concejales, pues el objeto de la comisión es justamente el control de la acción política. Igualmente, en mi opinión, podrán ser citados empleados públicos, si bien, como ya se ha advertido en este informe, el objeto de la comisión no puede derivar hacia el control de la actuación de dichos empleados, sino que estos podrán comparecer meramente como testigos para intentar aclarar cualquier circunstancia relacionada con su función pública y el objeto de la comisión; por lo tanto, los empleados públicos tendrían la obligación de comparecer. Por último, respecto a la posibilidad de citar a personas ajenas al Ayuntamiento, mi opinión es que, al no existir una relación de especial sujeción entre ellas y la corporación local, podrían ser citadas, pero no tendrían la obligación de comparecer.

No existe ningún impedimento legal para que la comisión recabe cuantos expedientes, informes o documentación considere necesaria para el ejercicio de su función.

Carácter público o reservado de sus sesiones: Las sesiones no serán públicas (art. 227.2 del ROF). Ello no impide que puedan comparecer ante la misma determinadas personas, tal y como se ha indicado en el apartado anterior, pues ya el propio artículo 227.2 del ROF flexibiliza el carácter reservado de las sesiones al permitir la presencia en las mismas de los representantes de entidades o asociaciones para conocer su parecer a los efectos de la participación pública contenida en el artículo 72 de la LRBRL.

Citaciones: Se producirán conforme a las reglas existentes para la citación de los miembros de los órganos colegiados (art. 46 LRBRL)

Periodicidad: La que determine el pleno en el momento de su creación.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El pleno es el órgano competente para la creación y designación de los miembros de la comisión de investigación. Se creación, composición, funcionamiento, citaciones y periodicidad se regirá por las reglas de las comisiones informativas y de control de carácter especial, con las peculiaridades citadas en este informe.

Siendo la comisión de investigación un órgano que ejerce funciones de control y fiscalización, deben ser apreciadas las circunstancias de la conveniencia de su creación por el pleno, teniendo su creación carácter discrecional.

SEGUNDA. La comisión de investigación en ningún caso puede tener funciones decisorias, y debe encuadrarse exclusivamente dentro del ámbito de la exigencia de la responsabilidad política. No cabe exigir responsabilidad a los empleados públicos a través de esta comisión, ni investigar presuntas infracciones disciplinarias, eventuales delitos o supuestos de responsabilidad patrimonial o contable. Todos estos supuestos, cuentan con sus procedimientos legalmente previstos, que no pueden ser sustituidos ni interferidos por una comisión de control político.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiendo que este dictamen es de carácter facultativo y la opinión jurídica recogida en él se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sule en modo alguno a otros informes que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Granada a 14 de junio de 2016

José Ignacio Martínez García
Jefe del Servicio de Asistencia a Municipios