

Los grupos políticos municipales

CARMEN ALONSO HIGUERA

Secretaria general del Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat

1. Orígenes legislativos y evolución posterior
2. Concepto y naturaleza jurídica
3. Configuración inicial de los grupos políticos, grupo mixto y concejales y concejales no adscritos
4. Procedimiento de constitución y modificaciones durante el mandato
5. Funciones y atribuciones de los grupos políticos
6. Régimen jurídico específico de los concejales y concejales no adscritos

Resumen

La recepción por el derecho local de la institución de los grupos políticos y su críptica regulación inicial, vino a complementar la organización básica de las entidades locales con un nuevo órgano, claramente originario del funcionamiento parlamentario, que al no haber ido acompañado de una mínima regulación de sus aspectos más esenciales –concepto, régimen jurídico y de funcionamiento, naturaleza jurídica de sus actos, funciones y atribuciones, etc.– ha generado que los reglamentos orgánicos se hayan erigido, en la práctica, en la norma base que defina su estatuto jurídico.

Este papel de norma prácticamente originaria de los reglamentos orgánicos en esta materia ha sido ratificado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en diversas ocasiones, en las que ha considerado este tipo de reglamentos como el instrumento normativo idóneo para regular los grupos políticos dentro del escueto marco fijado por el legislador.

Esta falta de regulación unitaria y, particularmente, la implementación legal en el año 1999 del acuerdo alcanzado por los diferentes partidos

Artículo recibido el 18/02/2015; aceptado el 02/03/2015.

políticos un año antes, sobre un código de conducta política en materia de transfuguismo, han complicado esta labor normativa local y han generado una abundante jurisprudencia constitucional en torno al alcance del derecho de participación política que, junto con el estudio de los aspectos nucleares de los grupos políticos, es objeto de especial análisis en este trabajo.

Palabras clave: *grupo político; grupo mixto; portavoz; transfuguismo; concejales no adscritos; ius in officium; voto ponderado; dotación económica.*

Local political groups

Abstract

The basic organization of local entities was complemented by the introduction of the political group institution which is rooted in the parliamentary framework. This introduction has not been done with the regulation of the essential features of the institution –concept, legal framework, legal nature of the acts adopted, functions, competences, etc.– and, as a consequence, organic local decrees have become, in practice, the basic source of law which defines the legal framework of the institution.

The Spanish Supreme Court has ratified this role of organic local decrees in several occasions, considering that this type of source of law is a valid instrument for regulating political groups in this limited framework established by the legislator.

This lack of uniform regulation and, particularly, the legal implementation of the 1999 agreement on an ethical code about the phenomenon of political defection, have increased the complexity in this field and also have generated a considerable volume of case-law of the Spanish Constitutional Court on the scope of the fundamental right of political participation. This article focuses on the study of the fundamental right of political participation and the essential features of political groups.

Keywords: political group; coalition of minority parties; speaker; political defection; councilmen not ascribed to political parties; ius in officium; weighted vote; financial envelope.

1

Orígenes legislativos y evolución posterior

Producto de una clara influencia del funcionamiento parlamentario, debido al nuevo papel que el sistema constitucional reserva al órgano de máxima expresión política de los entes locales y, más concretamente, de los ayuntamientos, la legislación básica de régimen local promulgada a raíz de la Constitución dio entrada a una nueva institución en la organización local, con una tímida y escasa regulación de los grupos políticos municipales, a los que la redacción original de la LRBRL únicamente se refería de manera indirecta en su artículo 20.3, al reconocerles el derecho a participar, mediante la presencia de sus concejales, en los órganos complementarios del ayuntamiento que tuvieran por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que debieran ser sometidos a la decisión del Pleno¹, y a los que el TRRL ni siquiera mencionaba.

Esta críptica regulación de los grupos políticos municipales obedecía, seguramente, al intento del legislador de ese momento de ser respetuoso con la autonomía que la Constitución había reconocido a los entes locales, y con la potestad de autoorganización que la propia Ley les aseguraba en su artículo 4.1.a), a la que su artículo 20.1.c) encomendaba, en exclusiva², el establecimiento y regulación de lo que se ha dado en llamar órganos complementarios de la organización básica municipal, pero la verdad es que, después de la intervención del Tribunal Constitucional, la regulación de esta nueva figura jurídica pasó a ser una competencia compartida entre las comunidades autónomas que tenían reconocidas en su estatuto competencias legislativas en materia de régimen local y los propios entes locales que, respetando lo que las primeras establecieran en su legislación, podían, a través de su reglamento orgánico, regular su propia organización y funcionamiento en este concreto aspecto, pasando, de lo contrario, a ser de aplicación supletoria las disposiciones contenidas en los artículos 23 a 29 del ROF.

Partía, pues, la Ley de la idea de que los propios ayuntamientos se autorregularan en relación con esta cuestión, pero la verdad es que de esta manera se introducía una figura jurídica nueva, carente de regulación y de definición

1. Idéntica regla contenía el artículo 32.3 respecto de las diputaciones provinciales.

2. Debe recordarse que la redacción inicial de este precepto, en materia de organización complementaria municipal, no ponía más límite a los municipios que el respeto a la organización básica determinada por la ley, olvidando que de este modo quedaban afectadas las competencias que en materia de régimen local tenían algunas comunidades autónomas, lo que dio lugar a que el Tribunal Constitucional, estimando el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por distintas comunidades autónomas, entre ellas la catalana, en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, declarase su inconstitucionalidad parcial.

concreta, que no pocos problemas de interpretación ha ocasionado, en primer lugar por lo que se refería a si su existencia era o no obligatoria en todos los entes locales, en la medida en que el derecho de participación en los órganos complementarios de estudio, informe o consulta parecía reconocerse inicialmente, no tanto a los concejales a título individual, como a los grupos políticos municipales y, en segundo lugar, en relación con la propia entidad independiente de los grupos políticos respecto de los partidos políticos con los que cada concejal o concejala había concurrido al proceso electoral.

Por lo que se refiere a la primera de estas cuestiones, es decir, la existencia obligatoria de los grupos políticos, la doctrina³, prácticamente de forma unánime, había venido considerando, por un lado, su inoperancia en municipios pequeños, por entender que en muchos de ellos abundaban las candidaturas personales o independientes y carecía, por tanto, de relevancia un órgano que tuviera por objeto agrupar a concejales con idéntica o similar ideología política; y, por otro lado, en la medida en que el único texto legal que se mostraba decisivo respecto a este extremo era el ROF y que, dado su carácter reglamentario, carecía de rango suficiente para imponer un deber de esta naturaleza, la doctrina entendía que el instrumento legal idóneo para regular esta cuestión a la medida de las necesidades y características de cada ayuntamiento era el reglamento orgánico municipal.

Más complicada resultaba esta interpretación en las comunidades autónomas que, como Cataluña⁴, habían hecho uso de su potestad legislativa en la materia, regulando algunos aspectos de los grupos políticos, entre ellos, el de la obligatoriedad de su constitución únicamente en municipios de más de 20 000 habitantes, aspecto cuya legalidad se planteó en 1992 a la JEC⁵, que consideró que no se trataba de un asunto de carácter electoral sobre el que tuviera que pronunciarse, sino de régimen local, y sobre el que nunca más se volvió a discutir.

Pero a partir de la redacción dada al artículo 73.3 de la LRBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril, ya no existe duda razonable sobre esta obligatoriedad, pues según este precepto básico, a efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales deben constituirse en grupos políticos, estableciendo así, con carácter uniforme para todo el territorio del Estado, la existencia forzosa –sean cuales sean las características de cada entidad

3. Concretamente, y por citar a algún autor de relieve, Morell Ocaña.

4. El artículo 48 de la Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, establecía su obligatoriedad en los municipios de más de 20 000 habitantes y, por remisión efectuada al artículo 13.4 de la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña, aplicaba idénticas reglas en cuanto a la organización comarcal.

5. Acuerdo de la JEC de 9 de octubre de 1992.

local— de estos órganos complementarios, aspecto al que debemos extender las críticas que gran parte de la doctrina viene desde hace muchos años realizando respecto a la configuración prácticamente uniforme de la organización y el régimen jurídico de la Administración local, en un Estado con un número muy elevado de entes locales, con profundas diferencias de todo tipo entre unos y otros.

Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones, la relativa a la entidad independiente de los grupos políticos respecto de los partidos políticos con los que cada concejal o concejala haya concurrido al proceso electoral, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en concreto la contenida en sus sentencias de 28 de junio y 29 de noviembre de 1990⁶, se muestra rotunda cuando señala:

[...] no cabe confundir grupo político o grupo municipal [...] con partido político [...] el recurso de apelación incurre en un error al equiparar representantes de grupo político y partido político [...].

De ello se deriva la nula influencia directa que, respecto de las corporaciones locales, tienen los partidos políticos en cuanto a su funcionamiento interno y corporativo, al estar dirigidos los derechos de participación política regulados por las leyes, bien a los concejales a título individual, bien a los grupos políticos municipales, pero no a los partidos políticos, y ello porque son los representantes elegidos y no las formaciones políticas o electorales quienes ostentan la exclusiva titularidad del cargo en representación del cuerpo electoral, no de las formaciones políticas de las que proceden.

Al margen de las consideraciones anteriores, y circunscribiéndonos ya a la realidad legislativa actual, tanto la LRBRL, que regula este órgano en su artículo 73, cuya última modificación se operó como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local, como el TRLMC, que regula en Cataluña los grupos políticos en su artículo 50, se presentan, aún hoy en día, un poco crípticos a la hora de regular aspectos esenciales relacionados con los grupos políticos locales, pues prescindiendo, debido a su carácter supletorio, de las determinaciones contenidas en el ROF, la verdad es que seguimos faltos de una determinación legislativa fundamental, como es la de la naturaleza jurídica de estos órganos, el régimen jurídico de sus actos y los aspectos nucleares de su estatuto jurídico.

6. Ar. RJ\1990\5171 y RJ\1990\8833.

Por lo que se refiere a la legislación básica, la LRBRL agota su regulación de los grupos políticos con las determinaciones que se contienen en los artículos que a continuación se transcriben:

- **Último inciso del artículo 20.1.c)**

Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos –se refiere a los de estudio, informe o consulta–, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno.

- **Artículo 46.2.e)**

e) En los plenos ordinarios la parte dedicada al control de los demás órganos de la corporación deberá presentar sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive, debiéndose garantizar de forma efectiva en su funcionamiento y, en su caso, en su regulación, la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones.

- **Artículo 73.3**

3. A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquellos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos.

El Pleno de la corporación, con cargo a los presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación.

Esta previsión no será de aplicación en el caso de candidaturas presentadas como coalición electoral, cuando alguno de los partidos políticos que la integren decida abandonarla.

Los grupos políticos deberán llevar con una contabilidad específica de la dotación a que se refiere el párrafo segundo de este apartado 3, que

pondrán a disposición del Pleno de la corporación, siempre que este lo pida.

Cuando la mayoría de los concejales de un grupo político municipal abandonen la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones o sean expulsados de la misma, serán los concejales que permanezcan en la citada formación política los legítimos integrantes de dicho grupo político a todos los efectos. En cualquier caso, el secretario de la corporación podrá dirigirse al representante legal de la formación política que presentó la correspondiente candidatura a efectos de que notifique la acreditación de las circunstancias señaladas.

Estas previsiones fueron posteriormente complementadas, respecto de los municipios sujetos al régimen especial de municipios de gran población, con la introducción de un nuevo Título X en la LRBRL, por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local, en el que, mediante los nuevos artículos 122.3 y 132.2, establece, respecto de este tipo de municipios, lo siguiente:

Artículo 122. Organización del Pleno.

[...]

3. *El Pleno se dotará de su propio reglamento, que tendrá la naturaleza de orgánico. No obstante, la regulación de su organización y funcionamiento podrá contenerse también en el reglamento orgánico municipal.*

En todo caso, el Pleno contará con un secretario general y 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.

[...]

Artículo 132. Defensa de los derechos de los vecinos.

1. *Para la defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración municipal, el Pleno creará una Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones, cuyo funcionamiento se regulará en normas de carácter orgánico.*
2. *La Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones estará formada por representantes de todos los grupos que integren el Pleno, de forma proporcional al número de miembros que tengan en el mismo.*

Esta legislación básica mínima está complementada en Cataluña, fundamentalmente, con las previsiones contenidas en los artículos 50 y 51 del TRLMC, que tampoco nos aclaran su naturaleza jurídica, pues ni contienen definición alguna de lo que debamos entender por grupo político, ni regulan

tampoco el régimen jurídico de sus actos ni los aspectos nucleares de su estatuto jurídico, como veremos seguidamente.

En concreto estos preceptos tienen actualmente la siguiente redacción:

Artículo 50. Grupos municipales

50.1. Para el mejor funcionamiento de los órganos de gobierno de la corporación, el pleno puede acordar la creación de grupos municipales. Tienen que constituirse grupos municipales en los municipios de más de veinte mil habitantes.

50.2. Si ningún acuerdo del pleno regula lo contrario, por cada lista electoral solo puede constituirse un grupo municipal. Cada lista electoral que obtenga representación en el ayuntamiento puede formar grupo municipal.

50.3. Solo el concejal o los concejales de una misma lista electoral pueden constituir grupo municipal.

50.4. En el plazo que establezca el acuerdo a que se refiere el apartado 1, y en los municipios de más de veinte mil habitantes antes del primer pleno ordinario después de la constitución del ayuntamiento, cada concejal tiene que presentar a la alcaldía una declaración firmada donde tiene que expresar el grupo municipal al cual desea ser adscrito.

50.5. Los concejales que no queden integrados en un grupo quedarán automáticamente incorporados al grupo mixto. La participación de este grupo en las actividades del ayuntamiento es análoga a la de los otros grupos.

50.6. Los concejales que abandonan el grupo formado por la candidatura por la que se presentaron a las elecciones locales no pueden integrarse en el grupo mixto, sino que quedan como concejales no adscritos. Este precepto no es aplicable en el caso de candidaturas presentadas con la fórmula de coalición electoral, cuando alguno de los partidos políticos que la integran decide abandonarla.

50.7. Los concejales que, de conformidad con lo que establece el apartado 6, quedan en la condición de no adscritos, tienen los deberes y los derechos individuales, incluidos los de carácter material y económico, que según las leyes forman parte del estatuto de los miembros de las corporaciones locales y participan en las actividades propias del ayuntamiento de manera análoga a la del resto de concejales.

50.8. El municipio, de acuerdo con el reglamento orgánico y en la medida de sus posibilidades, tiene que poner a disposición de los grupos los medios necesarios para poder llevar a término sus tareas.

Artículo 51. Funciones y atribuciones de los grupos

Las funciones y las atribuciones de los grupos municipales se entienden, en todo caso, sin perjuicio de las que la legislación de régimen local atribuye a los órganos municipales y a los miembros de la corporación.

Estos preceptos se complementan con algunas referencias hechas a los grupos políticos en diferentes preceptos de esta Ley⁷ que comentaremos más adelante y, respecto del régimen especial de Barcelona y otras tipologías de entidades locales de Cataluña, por los siguientes preceptos:

- Respecto al municipio de **Barcelona**, por los artículos 11.2, 17, 18 y 19 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, por la que se aprobó la Carta Municipal de Barcelona, en la nueva redacción dada a algunos de estos preceptos, recientemente, por la Ley 18/2014, de 23 de diciembre, y por el artículo 47.4 de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, reguladora del régimen especial de Barcelona.
- Respecto a las **veguerías**, por los artículos 12.d), 19.2, 20.1, 25.1.b) y 27 de la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de Veguerías.
- Respecto a las **comarcas**, por los artículos 12.4, 15 y 18.3 del Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña.
- Y respecto al **Área Metropolitana de Barcelona**, por los artículos 8.1.c), 9.3 y 10 de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.

Ultiman el sistema de fuentes que regulan esta institución los instrumentos normativos orgánicos que, bajo la denominación de Reglamento, Estatuto o Carta, aprueben las propias entidades locales y, con carácter subsidiario, en defecto o silencio de estas normas locales, resultaría de aplicación el ROF, que regula los grupos políticos en sus artículos 23 a 29.

De hecho, los reglamentos orgánicos se perfilan como el instrumento idóneo para regular a los grupos políticos, recogiendo las especificidades propias de cada entidad local, con el único límite del respeto al marco legal configurado por la LRRL y por TRLMC, y así lo ha reconocido reiteradamente el Tribunal Supremo⁸, reconociendo la supremacía del ROM respecto del ROF, cuando en el año 1988 señaló lo siguiente:

[...] para regular una cuestión peculiar de la organización y funcionamiento de cada corporación –refiriéndose a los grupos políticos y, concretamente, a la posibilidad de establecer un número mínimo de miembros para constituir grupo– no ha sido afectado por el posterior Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que lógicamente no ha establecido en este particular una norma común para todos los municipios del Estado [...].

Más tarde, en 1995, se muestra más rotundo este Tribunal cuando afirma:

7. 48.2.c), 58.3, 60.5, 98.c), 106.1, 109.1 y 170.

8. SSTs de 20 de mayo de 1988 y de 15 de septiembre de 1995 (Ar. 4194 y 6701).

[...] Constituye materia típica de los reglamentos propios de cada corporación la regulación de la formación de los grupos políticos y la incorporación a ellos de los concejales del Pleno [...].

Hasta el punto de que seis años más tarde⁹ este Tribunal vuelve a ratificarse en dicha posición, no solo para insistir en que la regulación de los grupos políticos municipales se efectuará mediante el ROM, sino también para proscribir toda posibilidad de que esta se efectúe mediante un acto singular consistente en la adopción de un mero acuerdo por el Pleno municipal.

De ahí que normas más cercanas en el tiempo, como el artículo 19 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, por la que se aprobó la Carta Municipal de Barcelona, respecto al municipio de Barcelona, o el artículo 12.d) de la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de Veguerías, respecto de este tipo de entidad local, o el artículo 10 de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, sobre esta entidad metropolitana, prevean de forma expresa que el régimen jurídico de este tipo de órganos locales sea regulado, en el marco de la ley, por sus reglamentos orgánicos o cartas vegueriales.

2

Concepto y naturaleza jurídica

Como ya hemos señalado con anterioridad, ni la parca regulación de la LRBRL, ni la regulación del TRLMC, ni tampoco la legislación reguladora del régimen especial del municipio de Barcelona, ni la relativa a la regulación de las restantes tipologías de entes locales de Cataluña, nos han dado una definición legal expresa de los grupos políticos municipales, ni han determinado la naturaleza jurídica de sus actos.

Sin embargo, resulta meridianamente claro que los grupos políticos forman parte de la organización complementaria de los entes locales, dentro de la cual podemos definirlos como órganos colegiados de base asociativa y de carácter político y necesario en la organización municipal y, por tanto, a efectos organizativos internos, independientes de los partidos políticos, coaliciones, federaciones o agrupaciones con que sus miembros acudieron al proceso electoral, cuya función es canalizar la actuación de los miembros de la corporación que, a efectos de su actuación corporativa, deben actuar a través de ellos, para el mejor funcionamiento de los órganos de gobierno, ello

9. STS de 29 de noviembre de 2001 (Ar. 137).

sin perjuicio, claro está, de las funciones y atribuciones que la legislación de régimen local atribuye a los concejales a título individual.

Se trata, por tanto, de órganos políticos que a pesar de no ostentar personalidad jurídica propia sí constituyen, en cambio, centro de imputaciones económicas y patrimoniales, como veremos más adelante al analizar su dotación económica.

Dado su carácter político, las decisiones adoptadas en su seno no pueden tener carácter de acto administrativo ni, en consecuencia, ser fiscalizadas por la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁰, aunque la verdad es que en las pocas ocasiones en que el Tribunal Supremo ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto, ha adoptado una posición ciertamente controvertida, que hace que sea conveniente su regulación mediante el ROM.

Y ello porque si bien es cierto que los grupos municipales son órganos políticos y sus actos, en consecuencia, no son actos administrativos¹¹ ni, por lo tanto, susceptibles de revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa¹² cuando no tengan una dimensión pública y administrativa que los haga susceptibles de revisión jurisdiccional, como sucede con sus decisiones en materia de admisión y expulsión de miembros del grupo¹³, también resulta evidente que, debido a su base asociativa, sus actuaciones deben ajustarse al principio democrático, y deben enmarcarse en lo que al efecto disponga el Reglamento Orgánico, de modo que cuando las decisiones de estos grupos en materias reguladas por este Reglamento se opongan al mismo o a la legislación de aplicación general, no solo el Pleno de la corporación no podrá limitarse a tomar razón o conocimiento de la decisión del grupo y habrá de entrar en el fondo del asunto, adoptando el oportuno acuerdo por el que se rechacen aquellos aspectos de la decisión del grupo que vulneren la legislación básica o el propio Reglamento Orgánico, dando así lugar a un acto administrativo susceptible de ser impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁴,

10. Ello sin perjuicio de que puedan ser objeto de control judicial, por vulnerar eventualmente derechos fundamentales de los afectados, como nos recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1993, de 31 de mayo.

11. SS del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 29 de noviembre de 2001 y de 7 de octubre de 2002 (Ar. RJCA 2001/137 y 2002/52568).

12. Ello sin perjuicio, claro está, de que las decisiones de los grupos políticos pudiesen vulnerar derechos fundamentales de sus miembros, como el de participación política, que podrían ser susceptibles de amparo constitucional.

13. STS de 8 de febrero de 1994 (Ar. RJ\1994\991).

14. A título de ejemplo, el artículo 87 *in fine* del ROM del Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat dispone lo siguiente: “De la constitución y composición de los grupos políticos y de sus modificaciones deberá informarse al Pleno, por parte de la Alcaldía, en la primera sesión que tenga lugar, a efectos puramente informativos, dada la autonomía de que gozan estos en cuanto a su funcionamiento interno, no dando lugar esta toma de conocimiento por

sino que incluso estaríamos ante actos que, como ya hemos dicho, tendrían una dimensión pública y administrativa que los haría susceptibles de revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa.

3

Configuración inicial de los grupos políticos, grupo mixto y concejales y concejales no adscritos

Por lo que se refiere a la configuración de los grupos políticos, es decir, a su constitución y composición, a pesar de tratarse de una cuestión de régimen local y no de una cuestión electoral, como algunas veces nos ha recordado la Junta Electoral Central¹⁵, la legislación básica estatal nada dice, por lo que, en Cataluña, siguiendo el esquema de fuentes al que hemos hecho referencia con anterioridad, antes de acudir a la aplicación automática de los artículos 23 a 29 del ROF deberíamos analizar las previsiones contenidas en el artículo 50 del TRLMC, y tener en cuenta el contenido en cada caso de los propios reglamentos orgánicos.

En este sentido, el artículo 50 del TRLMC, que reconoce el derecho de cada lista electoral con representación municipal de formar grupo propio¹⁶, otorga al Pleno la competencia para la creación de los grupos políticos mediante un acuerdo en el que se establecerá un plazo concreto para que, antes del primer pleno ordinario posterior a la constitución del Ayuntamiento, cada concejal presente a la Alcaldía una declaración firmada donde exprese el grupo municipal al que desea estar adscrito, que no podrá ser otro que el de la lista electoral a la que pertenece, ya que solo los concejales de una misma lista electoral pueden constituir grupo municipal.

De ello se desprenden dos circunstancias diferenciales del derecho catalán respecto de otras legislaciones autonómicas: en primer lugar, que en Cataluña no puede establecerse en el ROM un número mínimo de miembros ni un porcentaje específico de representación para constituir grupo propio; y,

parte del Pleno a ningún acto administrativo. Solo en el caso de que los escritos de constitución y composición de los grupos políticos y sus modificaciones vulnerasen lo previsto en este Reglamento o en la legislación de directa aplicación, el Pleno podrá adoptar el correspondiente acuerdo, rechazando aquellos extremos que resulten incompatibles con ellos, dando así lugar a un acto administrativo susceptible de ser impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa”.

15. Entre otros, Acuerdo de la JEC de 16 de diciembre de 2002.

16. En principio el artículo 50 del TRLMC limita este derecho a un grupo por lista, aunque deja la puerta abierta a que el Ayuntamiento, mediante el oportuno acuerdo, establezca una previsión distinta.

en segundo lugar, que en dicha Comunidad no parece tener cabida, a priori, la existencia del grupo mixto.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, las legislaciones autonómicas han adoptado diferentes fórmulas, pues mientras Galicia, por ejemplo, no permite constituir grupo propio a los partidos, federaciones o coaliciones que no hayan obtenido, al menos, 2 concejales, Murcia adopta un sistema mixto, permitiendo constituir grupo propio cuando se disponga de 2 miembros o cuando se trate de concejales de partidos, federaciones o coaliciones que hayan obtenido, al menos, el ocho por ciento de los votos emitidos en el conjunto del municipio. Las legislaciones de Aragón, La Rioja y las Islas Baleares, en cambio, no exigen un número mínimo de miembros para poder constituir grupo, pero habilitan a los municipios para establecer esta previsión en sus reglamentos orgánicos.

Cataluña, por el contrario, no solo no contiene determinación alguna al respecto, sino que, además, al determinar que cada lista electoral que obtenga representación en el Ayuntamiento puede formar grupo municipal, está estableciendo una prohibición tácita de que se puedan exigir números mínimos, aunque esta posibilidad es perfectamente constitucional, como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia del Tribunal Supremo¹⁷, que por ejemplo en su sentencia de 20 de mayo de 1988, ya de forma temprana, después de decir que no se trataba, ni mucho menos, de una decisión arbitraria, señalaba lo siguiente:

[...] la expresada norma del Reglamento Orgánico de Valencia no infringe el principio de igualdad [...] a los concejales que no lleguen al número mínimo exigido no se les niega por eso el derecho de participación en los asuntos públicos que reconoce el artículo 23 de la Constitución, al quedar incorporados en el grupo mixto, en el que podrán hacer efectivo dicho derecho de acuerdo con las normas organizativas del Reglamento de la Corporación. [...]

Tampoco vulnera el artículo 6 de la Constitución, relativo a los partidos políticos, pues es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo¹⁸ que considera y nos recuerda que partido político y grupo político son dos cosas absolutamente diferentes.

Estas previsiones, por otra parte, son generalmente utilizadas en la vida parlamentaria sin que nadie se cuestione su inconstitucionalidad, pues tanto

17. Concretamente la contenida en sus sentencias de 20 de mayo de 1988 (Ar. 4194), 28 de junio de 1990 (Ar. 5171) y 29 de enero de 1999.

18. SSTC 36/1990, de 1 de marzo, y 10/2013, de 28 de enero. SSTS de 28 de junio y 29 de noviembre de 1990.

en las Cortes Generales como en el Parlamento catalán se requiere un número mínimo de representantes para constituir grupo propio¹⁹.

En consecuencia, en Cataluña no hay ninguna duda de la existencia de grupos políticos municipales de un solo miembro.

Resuelta esta primera cuestión, analizaremos ahora la problemática del grupo mixto en general, para luego analizar cuál es la situación en Cataluña, ya que, exceptuando las comunidades autónomas madrileña y valenciana, lo cierto es que todas las legislaciones autonómicas promulgadas²⁰ contemplan la existencia del grupo mixto, como grupo residual y no homogéneo, integrado por concejales de muy variada y diferente ideología política, en el que se integran aquellos concejales que no se pueden incorporar a un grupo por no llegar al número mínimo de miembros exigido, cuando este requisito esté legal o reglamentariamente establecido.

De esta manera el grupo mixto se configura como un grupo más y, como prevé expresamente la legislación catalana, disfruta de análogos derechos a los del resto de grupos políticos de la entidad local, pero es un grupo que conlleva una problemática añadida, pues no podemos olvidar que, a diferencia de los restantes, está conformado por posiciones e ideologías diversas y, en muchos casos, antagónicas, lo que hubiera requerido una mínima regulación de su funcionamiento interno, al menos respecto de sus relaciones con la propia organización municipal, pero la verdad es que no existen vestigios, ni siquiera a nivel parlamentario, de una normativa de esta naturaleza.

Efectivamente, si bien es cierto que no existe una regulación funcional de este grupo en el ámbito local, no lo es menos que a nivel parlamentario tampoco existe una normativa expresa que dé solución a los problemas que estos grupos plantean en su funcionamiento en las Cámaras, pues solo el ar-

19. Redacción actual del artículo 23 y siguientes del Reglamento del Congreso, aprobado en fecha 10 de febrero de 1982; artículo 27 y siguientes del Texto Refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa en fecha 3 de mayo de 1994; y artículos 19 y siguientes del Reglamento del Parlamento catalán, aprobado por su Pleno en fecha 22 de diciembre de 2005.

20. La legislación catalana prevé que se incorporen a este grupo los concejales que no se integren en un grupo concreto, salvo que abandonen su grupo originario; la de Murcia incorpora al Grupo Mixto tanto a aquellos concejales que, perteneciendo a otros grupos, libremente así lo decidan mediante solicitud dirigida al alcalde, de la cual debe informarse al Pleno, como a los concejales respecto de los que se produzca su baja del partido o coalición por la que resultaron escogidos, pero debemos tener en cuenta que se trata de una legislación de 1988 que en este concreto aspecto debemos entender tácitamente derogada por la redacción actualmente vigente de la LRBRLL; en Aragón, La Rioja, Illes Balears y Galicia se prevé la existencia del Grupo Mixto, únicamente, para el caso de que los reglamentos orgánicos exijan un número mínimo de miembros para constituir grupo político.

título 75 del Reglamento del Congreso de los Diputados contiene algunas normas en relación con las intervenciones de este grupo en la Cámara²¹.

Esto ha venido dando lugar a prácticas organizativas y de funcionamiento absolutamente flexibles, hasta el punto de que en algún momento se llegó a distinguir entre los miembros originarios del grupo mixto y miembros integrados con posterioridad, procedentes de otros grupos, permitiendo a los primeros intervenir en los debates de carácter general, pero no a los segundos, y llegando a existir propuestas en el sentido de distinguir entre miembros del grupo mixto y diputados no adscritos, etc., lo que ha llevado a que algunos autores propongan la posibilidad de que la regulación de los grupos se remita a normas de legislatura a aprobar al inicio de cada mandato, en función del panorama político y organizativo resultante del proceso electoral.

En Cataluña, aunque el Reglamento del Parlamento de Cataluña aprobado en 2005 dedica un precepto concreto de su articulado a la regulación del grupo mixto, lo cierto es que es para limitarse a aclarar que este grupo tiene los mismos derechos y participa de la misma manera en la actividad del Parlamento que el resto de grupos parlamentarios, incluso cuando están integrados por diputados de diferentes opciones políticas.

Vemos pues que los problemas derivados del grupo mixto están planteados a nivel general, por lo que en este concreto aspecto de poco nos sirve la experiencia parlamentaria y tal vez la solución más factible, o al menos la más eficaz, es que al inicio de cada mandato, como parte del cartapacio municipal, se establezcan, mediante acuerdo plenario, las reglas de participación del grupo mixto en la vida municipal durante el citado mandato, partiendo de unos derechos mínimos indisponibles, que deben estar recogidos en el ROM, que debe prever en su articulado esta posibilidad.

Pero hoy por hoy esta problemática no se plantea a nivel local en Cataluña, pues aunque el artículo 50.5 del TRLMC contempla de forma expresa la existencia del grupo mixto y lo define como el formado automáticamente, es decir, sin declaración personal previa ni acuerdo específico, por los concejales que no queden integrados en un grupo, excluidos los que abandonen el grupo formado por la candidatura por la que se presentaron a las elecciones

21. Este precepto establece que, cuando exista acuerdo de todos sus miembros, las intervenciones del grupo mixto podrán efectuarse a través de un solo diputado, como los demás grupos y por el mismo tiempo. Si no existe acuerdo, solo podrán intervenir un máximo de tres diputados del grupo mixto, dividiéndose el tiempo, o de dos diputados, si como consecuencia de lo anterior el tiempo de que dispusieran para realizar su intervención fuese inferior a cinco minutos. Si existen discrepancias respecto de los intervinientes, decidirá el presidente de la Cámara, pudiendo denegar la palabra a todos.

locales, que quedan como concejales no adscritos²², lo cierto es que no parece haber ninguna posibilidad real de constituirlo, dada la previsión contenida en el artículo 73.3 de la LRBRL, que dispone que tendrán la consideración de concejales o concejales no adscritos tanto los concejales que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos, como los que abandonen su grupo de procedencia, aunque más adelante, al analizar los supuestos de disolución del grupo como consecuencia de la disolución del partido, exploraremos alguna remota posibilidad.

En consecuencia, en principio el grupo mixto únicamente tendrá virtualidad en aquellas comunidades autónomas que permitan el establecimiento de un número mínimo de concejales o concejales, o de un porcentaje mínimo de representación para constituir grupo propio, en cuyo caso quedará integrado, tal como expresamente prevén las legislaciones autonómicas anteriormente anotadas, por los miembros de las entidades locales que se encuentren en estas circunstancias, sin ninguna posibilidad de exigir en este caso un número mínimo de miembros para poder constituirlo²³.

Por lo que se refiere a la figura de los concejales no adscritos, la introducción en nuestro derecho de esta particularidad fue producto de la reforma operada en la LRBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril, aunque disponemos de jurisprudencia²⁴ anterior a esta reforma, producto del hecho de que algunos ayuntamientos exploraron en la práctica esta solución mucho antes de su vigencia.

Concretamente, en la sentencia anteriormente anotada se analiza el caso de un ayuntamiento catalán del Baix Llobregat que en 1992 prohibió a un concejal que había causado baja en su partido integrarse en el grupo mixto, al considerar que debía quedar como concejal no integrado en ningún grupo municipal. El Tribunal anuló esta decisión por falta, entonces, de cobertura legal, al considerar que, aunque el acuerdo municipal impugnado había autorizado al concejal a asistir a las sesiones de las Comisiones Informativas con voz pero sin voto, el derecho lesionado no era en este caso el de participar en los órganos complementarios, sino el de formar parte de un grupo municipal.

Esta cobertura legal se produjo con la solución incorporada en la LRBRL por la Ley 11/1999, que obedeció al intento de acabar con las consideradas fraudulentas consecuencias que a veces se derivan del fenómeno denominado transfuguismo, dado el consenso político alcanzado en torno a la necesidad

22. Excepto que se trate de candidaturas presentadas con la fórmula de coalición electoral, cuando alguno de los partidos políticos que la integran decida abandonarla.

23. STS de 21 de marzo de 2006 (Ar. RJ\2006\1843).

24. STS de 23 de enero de 1995 (Ar. RJ\1995\2107).

de adoptar medidas legislativas disuasorias de estas prácticas de abandonar, a lo largo del mandato, el grupo político correspondiente a la lista electoral por la que habían salido elegidos. De hecho esta reforma vino motivada por el Acuerdo adoptado en Madrid el día 7 de julio de 1998 por todos los grupos parlamentarios, sobre un código de conducta política en materia de transfuguismo.

En virtud de la codificación legal de estas medidas de conducta política, los concejales no adscritos no son titulares de los derechos que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a los grupos municipales, pero sí, en cambio, de los integrantes del Estatuto de los miembros de las corporaciones locales, incluidos los de carácter material y económico, pues a la luz de los dictados constitucionales y de la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo, en torno al hecho de que el mandato que los ciudadanos otorgan con la elección recae en los concejales individualmente considerados y no en los grupos ni en los partidos políticos, parecía difícil configurar un sistema que legalmente apartara a los concejales trófugas de los derechos que los demás concejales tuvieran reconocidos a título individual, pues todas las imaginativas soluciones que se habían experimentado decayeron ante el mandato representativo de los ciudadanos.

Efectivamente, la STC 298/2006, de 23 de octubre, analiza un caso en el que se pretende que se obligue a cesar o dimitir a un concejal que había abandonado voluntariamente su partido, porque en los estatutos de este partido se contemplaba la previsión de que la baja como afiliado del partido de cualquier miembro con representación institucional, comportaba su obligación de cesar en el cargo público por el que resultó electo en representación del partido. En este caso el Tribunal Constitucional entiende que no cabe reconocer eficacia vinculante a esta disposición estatutaria, ya que ello supondría la vulneración, tanto del derecho de los ciudadanos representados como del de los representantes a no ser removidos de sus cargos, si no es por causa legal compatible con el artículo 23.2 CE.

Sin embargo, en la práctica, como veremos más adelante al tratar los derechos de los grupos municipales, deslindar el estatuto jurídico del concejal no adscrito ha planteado importantes problemas interpretativos.

4

Procedimiento de constitución y modificaciones durante el mandato

Por lo que se refiere al procedimiento de constitución, las legislaciones autonómicas que han tratado esta cuestión adoptan modelos diversos, aparen-

temente similares, pero con profundas diferencias, pues mientras Cataluña parte de que la constitución corresponde al Pleno de la Corporación, que crea los grupos y establece un plazo concreto²⁵, anterior en todo caso al primer pleno ordinario, para que los concejales presenten una declaración individual firmada, expresando el grupo municipal al que desean ser adscritos, sin contener previsión alguna respecto del nombramiento de portavoz ni respecto de la necesidad de dar cuenta al Pleno de estos escritos, Galicia, Murcia, Aragón, La Rioja, Valencia y las Islas Baleares parten de la base de que los grupos se constituyen en virtud de un escrito que, de forma colegiada, suscriben todos los concejales y concejalas que se incorporen al mismo²⁶, que se remite al Ayuntamiento en un plazo determinado²⁷, en el que, además, se designa al portavoz y a sus posibles suplentes, y la Comunidad de Madrid remite la regulación del procedimiento para su constitución y para la designación de portavoces a la legislación de régimen local y al ROM.

Respecto de este escrito, solo en el caso de las comunidades autónomas de Murcia y Galicia, sus leyes reguladoras especifican la obligación de dar cuenta al Pleno corporativo.

A mi juicio es más versátil el modelo catalán, y ello por una doble razón:

- a) Al corresponder al Pleno la constitución de los grupos, y limitarse los concejales a efectuar una declaración de cuándo y a qué grupo desean ser adscritos, se posibilita que el ROM pueda establecer la obligatoriedad de dar cuenta al Pleno, con la previsión de que este órgano pueda, mediante acuerdo, rechazar la constitución de grupos en contra de normas legales o reglamentarias y generar así un acto administrativo susceptible de revisión²⁸, cuando no consista en una mera toma de razón.

25. Tanto este plazo como el de 5 días que establece el artículo 24.1 del ROF, no se pueden conceptuar como plazos de caducidad, de modo que transcurridos estos quede proscribida toda posibilidad de formación de grupos. Así lo han entendido los TSJ de Murcia y de Madrid, en sus sentencias de 12 de febrero de 2012 (Ar. JUR\2010\156703) y 21 de enero de 2012 (Ar. JUR\2010\136766), respectivamente.

26. En el caso de las comunidades gallega y madrileña, se prevé, además, el supuesto de los concejales que tomen posesión con posterioridad a la sesión constitutiva, quienes se podrán incorporar al grupo correspondiente a su lista o, en el caso de Galicia, si procede, al grupo mixto, dentro de los 5 días siguientes a partir de la toma de posesión del cargo, mediante escrito dirigido al presidente, suscrito por el propio concejal y por el portavoz del grupo, permaneciendo como concejal no adscrito en el caso de Madrid.

27. Este plazo es de 5 días a partir del pleno constitutivo, a semejanza de la previsión del ROF, en el caso de la Comunidad gallega, o anterior al primer pleno ordinario posterior a la sesión constitutiva, en el caso de Aragón. Por su parte, las comunidades autónomas de Murcia y Canarias no establecen plazo concreto.

28. La STS de 20 de mayo de 1988 (Ar. RJ\1988\4194) consideró que, debiéndose informar al Pleno de la constitución de los grupos, queda residenciada en este órgano la competencia para examinar y decidir si la constitución cumple la normativa de aplicación, e incluso para denegarla.

- b) Al no ser designado el portavoz en un escrito colegiado, lo que supone que su elección se producirá por unanimidad o consenso, se da entrada a la posibilidad de que la designación del portavoz venga regulada por los reglamentos orgánicos, y de que esta se pueda producir por mayoría, al igual que las otras decisiones del grupo en cuanto a su propia configuración, superándose así la exigencia de unanimidad prevista por el artículo 24 del ROF.

En este sentido, la legislación de la Comunidad de Madrid deja un amplio campo al ROM para regular, dentro del marco de la Ley, la forma de constituirlos y de designar a sus portavoces.

Una vez constituidos los grupos políticos, cualquiera que sea en cada caso su procedimiento de constitución, es evidente que durante el mandato se pueden producir variaciones respecto de su configuración inicial provocadas por muy diferentes causas. En todas ellas la baja en el grupo se produce a todos los efectos, es decir, que también implica la baja en la lista, y cuando esta baja se produce por decisión propia, no queda a su libre decisión su reingreso²⁹, sino que requiere la aceptación del grupo.

Efectivamente, este efecto se manifiesta de forma rotunda respecto de los cabezas de lista, que, en el caso de abandonar o de ser expulsados de su grupo, pierden esta condición, ya que, como ha tenido ocasión de puntualizar el Tribunal Constitucional³⁰, la cabecera de lista no es una cualidad personal que siga al que en su momento fue cabeza de lista, sino, únicamente, un elemento de personalización de las listas, subordinado, en todo caso, a la lógica del sistema electoral, en el que el protagonismo básico corresponde a las candidaturas, que son colectivas o colegiadas, de ahí que la autoexclusión del grupo municipal deba considerarse equivalente a la autoexclusión de la lista de origen.

Los supuestos por los que se puede variar la configuración inicial de los grupos son los siguientes:

- **Falta de incorporación inicial o baja voluntaria del grupo**

Cuando un concejal o concejala no se integre en el grupo que constituya la formación electoral por la que fue elegido o, voluntariamente, una vez integrado originariamente en el grupo correspondiente, decida darse de baja de este, en cuyo caso, como más adelante analizaremos, a menos que sea a consecuencia del abandono de una coalición electoral por parte de uno de los

29. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en su sentencia 31/1993, de 21 de enero, respecto de un concejal cabeza de lista que se dio de baja de su grupo y después pretendió figurar como candidato a la elección de alcalde por el grupo que había abandonado.

30. STC 185/1993, de 31 de mayo.

partidos que la integran, estos concejales pasan a la situación de no adscritos a ningún grupo político municipal³¹.

- **Cese voluntario en la condición de electo**

En estos casos no solo se produce un cambio nominativo de uno de los miembros del grupo, sino que, además, se da la eventualidad de que los sustitutos puedan integrarse o no en el grupo.

- **Pérdida del número mínimo de miembros exigido por la Ley o por el ROM**

Esta situación se produce en algunas comunidades autónomas, cuando, como consecuencia de la baja de uno o varios miembros del grupo, desaparece el propio grupo, al quedar reducido el número de sus componentes a un número inferior al exigido por la Ley o por el ROM para formar grupo. En este supuesto es cuando tiene virtualidad la existencia del grupo mixto.

- **Disolución del partido o coalición**

Esta situación puede ser debida a una disolución derivada de una resolución judicial o a otras circunstancias.

En el primer caso, disuelto el partido o coalición como consecuencia de su declaración judicial de ilegalidad, se discutió en vía judicial la continuidad de los grupos políticos municipales correspondientes, pero tanto el Tribunal Supremo³² como el Tribunal Constitucional³³ se han decantado por considerar que la desaparición del partido o coalición lleva inherente la del grupo, al entender que los grupos municipales en este caso perpetuarían un partido ilegal, y ello sin perjuicio de que los elegidos continúen en sus escaños y mantengan las funciones representativas y los derechos propios de los electos.

En el segundo caso, respecto de la disolución de un partido derivada de otras circunstancias no judiciales que generaron la disolución del correspondiente grupo municipal y que todos los concejales de este, menos uno, constituyeran un nuevo grupo, una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia³⁴ se pronunció a favor del derecho de este único concejal a incorporarse al grupo mixto, en lugar de quedar como concejal no adscrito, al considerar que en este supuesto no se producía un caso de transfuguismo, utilizando para ello, a la vista de las previsiones de la legislación gallega de régimen local, los siguientes fundamentos jurídicos:

[...] Es cierto que en la Ley 5/1997, avanzando un paso más en relación con la normativa estatal, se prevé la correspondencia entre los

31. STSJ de las Islas Canarias de 8 de julio de 2008 (Ar. JUR\2008\16071).

32. SSTs de 5 de junio y 3 de julio de 2012 (Ar. RJ\ 2012\8243 y 8645).

33. STC 10/2013, de 28 de enero.

34. STSJ de Galicia de 30 de abril de 2003 (Ar. JUR\2003\267639).

grupos, por una parte, y los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que hayan obtenido puestos en la Corporación, por otra, pero cuando, como en el caso de autos, se disuelve la agrupación local del partido en cuya lista se habían obtenido los sufragios y, correlativamente, desaparece el grupo ligado a las siglas de ese partido, necesariamente se rompe dicha correspondencia, debiendo buscarse una fórmula que no conculque los derechos de participación política y de permanecer en sus cargos en condiciones de igualdad de los concejales, sin que sea exigible ya que todos permanezcan unidos, una vez desaparecida la razón de la unión, que era la pertenencia a dicho partido, y sin que rija tampoco la prohibición de pertenencia al grupo inicial que, como tal, ha dejado de existir. Por tanto, si el actor no desea incorporarse al nuevo grupo constituido por sus antiguos compañeros de partido, ha de arbitrarse la fórmula que posibilite la integración en un grupo, resultando lesivo de su derecho de participación política y de permanecer e intervenir en condiciones de igualdad en su cargo público la imposición de integrarse en el grupo municipal constituido por sus antiguos correligionarios, al impedir la participación del concejal recurrente de manera plena en las funciones propias de su cargo.

La fórmula racional y legal que puede permitir la preservación del derecho fundamental del artículo 23 de la Constitución de cada concejal sin riesgo de transfuguismo, es la de la constitución del grupo mixto.

Pues bien, de consolidarse esta doctrina, este es el supuesto al que me refería anteriormente, cuando hablaba de la existencia de una remota posibilidad de viabilidad del grupo mixto en Cataluña.

- **Dejar de pertenecer al partido, lista, coalición, agrupación o federación con la que concurrió al proceso electoral**

Este supuesto, que opera tanto si se produce de forma voluntaria como a causa de su expulsión, está previsto de forma expresa en el último párrafo del artículo 73.3 de la LRBRL, y tiene como efecto directo que los concejales o concejalas afectados queden en situación de concejales no adscritos. En este supuesto las entidades afectadas deberán comunicar esta situación de forma fehaciente al Ayuntamiento, de ahí que el propio precepto prevea la posibilidad de que el/la secretario/a del Ayuntamiento se pueda dirigir directamente al representante legal de la formación política correspondiente, a fin de que acredite estos extremos.

En el caso de la expulsión, se trata de decisiones internas de los partidos ajenas al Ayuntamiento que, no obstante la potestad de organización de los mismos, que les permite regular los correspondientes procedimientos de ex-

pulsión, pueden ser también susceptibles de revisión jurisdiccional, cuando lo que se vulnere sean estas normas estatutarias³⁵.

- **Expulsión del grupo por los miembros de este**

Este supuesto, que también sitúa a los concejales afectados en la condición de no adscritos, se produce cuando son los demás miembros del grupo quienes expulsan a uno de sus miembros. En este concreto aspecto, a pesar de la amplia discrecionalidad de la que disfrutaban estos órganos, se trata de decisiones susceptibles de revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de sus aspectos formales, ya que, debido a su base asociativa, las decisiones del grupo deben ajustarse a un funcionamiento democrático. No podrá entrar, en cambio, en el análisis de las razones de fondo que provocan la expulsión.

De hecho, el Tribunal Supremo ha abordado en numerosas ocasiones esta problemática. En una de sus sentencias³⁶, que trata de un caso de expulsión de un miembro de un grupo político de una corporación provincial de Castilla y León por acuerdo tomado por los integrantes del mismo, afirma lo siguiente:

[...] la base asociativa del grupo hace que la voluntad de este tenga una fortísima prevalencia frente a cualquier otra consideración, en cuanto a la adquisición y pérdida de la calidad de miembro del mismo, y aunque probablemente puedan existir supuestos en que esta voluntad deba ser considerada jurídicamente viciada, no basta la simple afirmación de que existan unos enfrentamientos personales para concluir que ha sido lesionado el derecho fundamental del recurrente para ejercer funciones públicas en condiciones de igualdad. [...]

Llegando al Tribunal a esta conclusión al considerar también que:

[...] aunque el ejercicio de la función representativa del demandante se canalice muy fundamentalmente a través de los grupos políticos, sin embargo la esencia de su cargo público de diputado provincial no se ve afectada por la pertenencia a uno u otro grupo o por su integración en el mixto. [...]

En base a esta doctrina, otros tribunales³⁷ han llegado a afirmar que:

[...] Si los miembros de un grupo se unen por razón de la identidad de sus posiciones ideológicas, de actuación política o de intereses comunes y es el medio o cauce para que los representantes populares que forman las respectivas corporaciones participen en la actividad decisoria de estas, está claro que imponer a un grupo político un miembro, que ha sido

35. STC 185/1993, de 31 de mayo.

36. STS de 8 de febrero de 1994 (Ar. 991).

37. STSJ de Castilla y León de 17 de marzo de 2005 (Ar. RJCA\2005\207).

expulsado y por tanto ha de presumirse que no comparte las posiciones e intereses del mismo, no hace sino violentar el ejercicio del derecho fundamental previsto por el art. 23.2 CE de los miembros de ese grupo [...].

Cuestión distinta es cuáles sean los requisitos formales y materiales para que se produzca la expulsión. En mi opinión, en cuanto a los aspectos formales, se deberá estar a lo que se establezca en el ROM, y, respecto de los materiales, al igual que ocurre en el sistema parlamentario, en el que está inspirado nuestro actual sistema local, este aspecto debe quedar circunscrito al ámbito de las propias decisiones internas del grupo, sobre la base de su propia potestad de autoorganización³⁸, de modo que el Pleno no tenga que entrar en ellas, sino, únicamente, tomar razón de las variaciones.

En cualquier caso, lo que sí contempla expresamente nuestra legislación desde la reforma operada en la LRBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, es la previsión de que cuando la mayoría de los concejales de un grupo político municipal abandonen la formación política que presentó la candidatura por la que concurren a las elecciones, o sean expulsados de la misma, serán los concejales que permanezcan en esta formación política los legítimos integrantes del grupo político a todos los efectos, cualquiera que sea, en consecuencia, su número.

5

Funciones y atribuciones de los grupos políticos

Al igual que ocurrió con los grupos parlamentarios, los grupos políticos locales se convirtieron rápidamente en el elemento central de la vida local, con prioridad de acción respecto de los concejales individualmente considerados, aunque siempre con el límite de las funciones y atribuciones que la legislación atribuye a estos últimos.

En su calidad de órganos a través de los cuales se canaliza la actuación corporativa, y siguiendo para ello al profesor Morell Ocaña, se pueden establecer como funciones propias de los grupos políticos locales las tres siguientes:

- La de mediador, tanto en relación con el electorado como respecto de los órganos de gobierno de la Corporación.

38. En las Cortes Generales cada grupo se dota de su propio reglamento de funcionamiento interno, que ni tan solo es público, a pesar de que en alguna ocasión se ha pensado en la posibilidad de formalizar su existencia mediante su publicación en el BOE.

- La de instrumento de apoyo para el desarrollo de los derechos y obligaciones que los concejales, a título individual, ostentan por razón de su cargo.
- La de servir de canal para la formación y expresión de la opinión de sus miembros.

Para llevar a cabo estas funciones, la ley les ha dotado de una serie de derechos o atribuciones propios y genuinos del grupo, que no son predicables de los concejales individualmente considerados, sino de la asociación que estos concejales instrumentan a través de los grupos políticos, y que, si bien son susceptibles de ser ampliados por el reglamento orgánico propio de la Corporación, no son susceptibles, en cambio, de ser limitados más allá de los propios límites que la ley que los configura establece.

Entre estos derechos y atribuciones de los grupos, merece la pena destacar, por su carácter esencial, los siguientes:

- **Derecho a designar representantes del grupo en algunos órganos colegiados**

Este derecho se concreta en la posibilidad de designar, mediante su portavoz, como expresamente prevé el propio ROF, entre sus concejales, a los representantes del grupo en los órganos colegiados de estudio, informe y consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno de la entidad, y en la Comisión Especial de Cuentas, y, respecto de los municipios de gran población, a los representantes del grupo en la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, en todos los casos, de forma proporcional al número de miembros que tengan en el Pleno.

En el caso de la legislación catalana, esta proporcionalidad se puede alcanzar tanto de manera literal y matemática, como mediante el nombramiento de igual número de miembros para todos los grupos y la aplicación del sistema de voto ponderado³⁹ en las Comisiones Informativas y en la Comisión Especial de Cuentas, lo que resuelve la problemática derivada de la doctrina del Tribunal Supremo⁴⁰ que considera que el voto ponderado en nuestro sistema desborda la potestad de autoorganización municipal, al entender que no es suficiente para respetar el mandato de proporcionalidad exigido por la LRBRL, que exige una proporcionalidad estructural y no meramente funcional.

De hecho, esta es la solución adoptada recientemente por el Ayuntamiento de Barcelona respecto de las Comisiones Informativas del Pleno, mediante la modificación de su Carta Municipal operada en virtud de la Ley 18/2014,

39. Artículos 58.3 y 60.5 del TRLMC.

40. STS de 30 de noviembre de 1995 (Ar. RJ\1995\8947).

de 23 de diciembre, que da nueva redacción a algunos de los preceptos de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre.

Por tanto, esta capacidad de designación de representantes se residencia *prima facie* en los grupos, sin que el resto de órganos municipales tenga ninguna posibilidad de variar la decisión del grupo, como pone de manifiesto la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁴¹ cuando estima el recurso interpuesto por un concejal que no había sido convocado a una sesión de una Comisión Informativa, debido al previo acuerdo adoptado por el Pleno municipal por el que, aprovechando que se reorganizaban estas Comisiones como consecuencia de la anulación judicial de un acuerdo que suprimía el Grupo mixto, se destinó a todos los concejales que anteriormente lo componían a otras Comisiones Informativas diferentes de aquellas a las que, inicialmente, como miembros de ese grupo, estaban adscritos, y ello al considerar que la competencia del Pleno para resolver sobre las variaciones que se produzcan en estas Comisiones durante el mandato y la proporcionalidad a tener en cuenta en su composición, no lo autorizan a prescindir de la adscripción de concejales en cada una de estas efectuada por los grupos en los que se integran.

Según la Jurisprudencia del Tribunal Supremo⁴², este derecho lo ostentan en Cataluña todos los grupos municipales que, aunque tengan un solo miembro, tienen derecho a participar en todas las Comisiones Informativas municipales.

En esta sentencia, el Tribunal Supremo se aparta de unas sentencias anteriores⁴³ en las que el mismo Tribunal consideraba que este derecho estaba configurado como propio de los grupos y no de los concejales o concejalas a título individual, y que los grupos de un solo concejal, no por ello debían estar representados en todas las Comisiones Informativas de la Corporación, ya que:

[...] si se da acceso a todas ellas a un grupo de un solo concejal, entonces tendrían que formarlas todos los concejales, por lo que el criterio de proporcionalidad habría que referirlo al conjunto de las Comisiones, no a cada una de ellas. [...]

Ahora bien, en cuanto al resto de órganos relacionados con el gobierno y la administración de la entidad, como son la Junta de Gobierno, los tenientes de alcalde o, también, los miembros de los Consejos de Administración de las sociedades municipales y otros entes instrumentales municipales similares,

41. STS de 28 de abril de 2006 (Ar. RJ\2006\3714).

42. SSTs de 17 de diciembre de 2001 (Ar. RJ\2001\10569) y 26 de septiembre de 2002 (Ar. RJ\2002\9113).

43. SSTs de 23 de enero de 1995 y 29 de noviembre de 1990 (RJ 8833/1999).

no se considera que exista un derecho de los concejales que se integre dentro del núcleo esencial de sus funciones representativas, sino que constituyen aspectos de la organización y estructura consistorial dentro de las potestades que corresponden al alcalde⁴⁴ o, en su caso, al Pleno.

Por ello, en la sentencia del Tribunal Supremo del 17 de diciembre de 2001 anteriormente anotada, este Tribunal concluye que:

[...] Por el contrario, las otras entidades a las que alude el demandante implican una cierta capacidad de decisión y por eso de ejecución de la política municipal, que ha de estar encomendada al normal juego democrático de los acuerdos de las mayorías representativas y que, en consecuencia, no generan de por sí un derecho constitucional a ser nombrado como partícipe de aquellas por el mero hecho de ser único miembro de un grupo municipal. [...]

- **Derecho a formular ruegos y preguntas y a presentar mociones**

Derecho a formular ruegos y preguntas y a presentar mociones en la parte dedicada a control de los plenos ordinarios. A estos efectos, el artículo 98.e) del TRLMC establece la obligación de que esta parte tenga una sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive, y de que las reglas de funcionamiento de la entidad, establecidas o no en una norma orgánica, garanticen de forma efectiva la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones en las sesiones de carácter ordinario.

- a. **Ruegos y preguntas:**

La formulación de ruegos y preguntas, sin embargo, es un derecho que se ejercita en todas las sesiones ordinarias del Pleno corporativo, que el artículo 105 del TRLMC reconoce, también, a los miembros de la Corporación individualmente considerados, y constituye un sistema de control ordinario de la gestión corporativa, pero también un sistema de solicitud de información, en ambos casos, en ejercicio de su derecho de participación política.

Por **ruegos** debemos entender la formulación, por parte de los concejales o de los grupos políticos municipales, de una propuesta de actuación dirigida a alguno de los órganos de gobierno municipal, tanto si se trata del alcalde como de la Junta de Gobierno o de los concejales que ejerzan competencias por delegación de aquel. Respecto de los ruegos debemos tener en cuenta, en primer lugar, que en tanto que constituyen únicamente propuestas de actuación, ni quedan limitados a materias de competencia del Pleno, lógicamente, ni dan lugar a la adopción de ningún acuerdo, de lo que se deduce que estos

44. STC 246/2012, de 20 de diciembre.

ruegos no deben generar debate ni, evidentemente, tienen carácter vinculante para el órgano al que van dirigidos.

Por lo que se refiere a las **preguntas**, entendiendo por tales las cuestiones planteadas por los concejales o por un determinado grupo municipal a los diferentes órganos de gobierno del Ayuntamiento en relación con su actividad, debemos señalar que estas se efectúan en el mismo punto del orden día de las sesiones ordinarias que los ruegos, y tienen por objeto obtener determinada información en relación con la actividad municipal, por lo que tampoco deben generar debate, ni dar lugar a ninguna decisión ejecutiva de carácter vinculante, y únicamente otorgan al concejal o concejala o al grupo promotor de la pregunta un derecho a recibir una contestación.

Tanto los ruegos como las preguntas pueden ser formulados verbalmente en la propia sesión o presentarse por escrito, con carácter previo a la misma, en los términos que al efecto establezca el propio ROM, pudiendo ser contestadas las preguntas en la propia sesión o posteriormente, mediante escrito dirigido personalmente al grupo o concejal que las haya formulado, a menos que se hayan presentado por escrito con 24 horas de antelación a la celebración de la sesión, en cuyo caso deben ser contestadas en la misma sesión, excepto razones justificadas que lo impidieran.

El problema nuclear que se ha venido planteando en relación con los ruegos y preguntas en la práctica, es el de la posibilidad de establecer, mediante el ROM, un número máximo de ruegos y preguntas a formular en cada sesión de carácter ordinario por los grupos políticos municipales o por los concejales, posibilidad que, en mi opinión, es factible, siempre que se cumpla el principio de igualdad, dando un trato objetivo e igualitario a todos los grupos políticos municipales, y de hecho ha sido expresamente admitida por la jurisprudencia⁴⁵, pudiendo regular el ROM, también, su procedimiento de presentación y, en su caso, de contestación, y determinados parámetros sobre el tiempo de exposición de los ruegos o preguntas.

b. Mociones:

La moción, por el contrario, es una propuesta formulada, única y exclusivamente, por uno o varios grupos políticos municipales, mediante escrito ingresado en el Registro General, a efectos de su inclusión en la parte de control del orden del día de los plenos ordinarios, sin necesidad del previo dictamen de ninguna Comisión Informativa.

Como consecuencia de estas previsiones legales, los órdenes del día de los plenos ordinarios se dividirán en dos partes. La primera, que la Ley de-

45. STSJ de las Islas Canarias de 30 de junio de 2006 (Ar. RJCA\2006\955).

nomina parte resolutive, entiendo que se identifica con los asuntos ordinarios de gestión del Ayuntamiento, mientras que la parte de control entiendo que está integrada, además de por los ruegos y preguntas que puedan plantear los miembros de la Corporación al finalizar la sesión, por las mociones, lo que me lleva a plantearme hasta qué punto estas mociones de la parte de control tienen o no carácter resolutive.

En mi opinión, nada impide que estas mociones puedan tener carácter resolutive, y, de hecho, es lo más habitual, pero consideramos de fundamental importancia que al proponerlas se haga constar que se trata de mociones a incluir en esta parte de control del orden del día de la sesión, a fin de diferenciarlas de las propuestas de resolución que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106 del TRLMC, se elevan al Pleno a instancia de los concejales⁴⁶ respecto de asuntos que forman parte de la gestión ordinaria municipal, y que, por tanto, deberían incorporarse, en mi opinión, en la primera parte o parte resolutive de la sesión.

En la práctica es habitual que en esta parte de control, por lo que se refiere a las mociones, los ayuntamientos incorporen todas aquellas mociones que coloquialmente denominamos mociones de carácter político, es decir, que no obedecen tanto a la gestión ordinaria de los asuntos corporativos como al posicionamiento del Ayuntamiento en relación con problemáticas que, aunque tienen incidencia municipal, muchas veces exceden de las puras competencias municipales y se realizan, bien en el ejercicio del derecho de petición a otras Administraciones, bien en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, también predicable en nuestro ordenamiento jurídico de las personas jurídico-públicas, o también a efectos del control de la gestión del resto de órganos municipales.

En este caso, a diferencia de los ruegos y preguntas, las mociones sí constituyen auténticas propuestas de acuerdo que deben ser objeto de debate y votación y, en consecuencia, deben obedecer a la estructura propia de las propuestas, es decir, contener una parte expositiva en la que se motive su fundamento y una parte dispositiva en la que se concreten los acuerdos a adoptar.

Pero en este caso nos encontramos ante propuestas de adopción de acuerdos que se someten directamente a la consideración del Pleno, sin el previo dictamen de las Comisiones Informativas correspondientes y, en opinión de algunos autores, sin necesidad de incluirlas nominativamente en el orden del día, lo que exigirá para su votación y discusión su previa declaración de urgencia.

46. STS de 24 de junio de 1987 (Ar. 6530).

Sin embargo, entiendo que nada impide que el ROM regule un sistema específico de presentación de mociones por parte de los diferentes grupos políticos, con el objeto de que queden detalladas en el orden del día correspondiente, que podría tener en cuenta aspectos tales como que su contenido no implique ni forme parte de la gestión de los expedientes municipales, pues eso supondría sustraer los mismos, cuando sean competencia del Pleno, al conocimiento previo de la correspondiente Comisión Informativa, sino que deben tener por objeto el control, seguimiento y fiscalización de los órganos de gobierno.

Pero lo cierto es que su escasa regulación ha generado una cierta problemática en cuanto a la determinación de sus límites, en particular por lo que se refiere a los siguientes extremos:

– **Posibilidad de que las mociones se refieran a asuntos que excedan de la competencia municipal.**

En relación con esta cuestión tengo que decantarme por tal posibilidad, siempre que ello constituya un mero ejercicio del derecho a la libertad de expresión constitucionalmente garantizada, cuando, aun tratándose de cuestiones que excedan del ámbito de competencias municipales, incidan o traten temas vinculados con los intereses del municipio. Ahora bien, en este caso hay que tener en cuenta, lógicamente, que el acuerdo a adoptar únicamente podrá consistir en la toma de posición del municipio en relación con una determinada cuestión, bien porque constituya la expresión de su opinión en relación con esta a fin de trasladarla a las Administraciones implicadas, bien porque suponga la realización de una censura de las actuaciones realizadas por estas Administraciones, sin que pueda consistir nunca en la adopción de un acuerdo por el que el municipio adopte decisiones de fondo en cuestiones que sean competencia de órganos de otras Administraciones.

– **Posibilidad de que las mociones puedan referirse a asuntos que excedan de la competencia del Pleno.**

En relación con esta posibilidad también nos decantamos por entender que nada obsta para que, cuando estas mociones sean de control, se refieran a asuntos de la competencia de otros órganos, siempre que su finalidad consista en un posicionamiento del Pleno en relación con la opinión que esta gestión merece a dicho órgano, pero nunca suplantando al órgano censurado en el ejercicio de sus atribuciones, de lo que se deduce que si bien no existe inconveniente en que se presente una moción al Pleno en la que se acuerde la comparecencia de un concejal con competencias delegadas, en cambio es inadmisibles que esta moción conlleve la aprobación de una decisión que deba ser tomada por

otro órgano, como sería el alcalde o, por delegación de este, los propios concejales.

- **Posibilidad de presentar mociones en sentido contrario a acuerdos adoptados por el pleno de la Corporación que puedan suponer revocaciones ilegales de estos.**

Esta cuestión, a pesar de las dudas que pueda suscitar, entendemos que debe ser resuelta en el sentido de que cuando la moción implique la adopción de acuerdos idénticos a los ya adoptados, pero en sentido contrario, esta moción únicamente debería ser factible si propusiera al Pleno el acuerdo de iniciar el correspondiente expediente para revisar de oficio los citados actos.

- **Posibilidad de que en una misma sesión plenaria varios grupos presenten mociones sobre el mismo tema, lo que podría dar lugar, en la práctica, a la adopción de acuerdos contradictorios en relación con una misma cuestión.**

En este sentido, quizás la solución venga de la mano de la imaginación del ROM que, en relación con esta posibilidad, podría establecer que en estos casos únicamente se incluya en el orden del día la primera moción que haya tenido entrada en el Registro General del Ayuntamiento, presentándose al Pleno las restantes como enmiendas a la totalidad o mociones alternativas a la moción presentada en primer lugar, pues con ello se evitaría la eventualidad de acuerdos contradictorios, en la medida en que se debatirían conjuntamente, votando en primer lugar las enmiendas o mociones alternativas y, en segundo lugar, la moción principal, con la redacción resultante de las enmiendas aprobadas.

- **Posibilidad de que se puedan establecer normas por las que se limite el número de mociones a presentar por cada grupo.**

Respecto de esta posibilidad entendemos que, siempre que se haga a través del ROM, nada debería impedirlo, ya que se trataría de una solución igualitaria para todos los grupos políticos municipales, incluido el que tuviera la responsabilidad del gobierno del municipio; de hecho esta práctica ha sido expresamente admitida por la jurisprudencia⁴⁷.

- **Posibilidad de votaciones parciales de las mociones.**

En ocasiones también se ha planteado, no solo en relación con estas mociones, sino también respecto de los acuerdos plenarios en general, la posibilidad de votaciones parciales cuando dentro de su texto se enumeren varios acuerdos a adoptar, lo que entendemos que, en virtud de la

47. STSJ de las Islas Canarias de 30 de junio de 2006 (Ar. RJCA\2006\955).

unicidad que constituye la moción como punto del orden del día, debería quedar proscrito, y se debería votar totalmente su texto, ya que siempre existe la posibilidad de que los diferentes grupos municipales puedan presentar enmiendas de carácter parcial.

Precisamente como consecuencia de estos problemas, en el año 1997 tuvo ocasión de pronunciarse el Síndic de Greuges o Defensor del Pueblo de Cataluña, en relación con un municipio catalán, en el siguiente sentido:

[...]

Debemos recordar, en primer lugar, que el punto central de la queja se refiere a determinadas actuaciones del ilustrísimo señor alcalde de la población, al incluir en el orden del día, como ruegos, determinadas cuestiones presentadas por un grupo como mociones y proposiciones, aunque dando a entender que el señor alcalde no es competente para realizar tal función calificadora, al exponer en el escrito de queja que “[...] cuando la oposición ha querido presentar ruegos ya lo ha hecho y no parece razonable que sea el alcalde quien modifique el sentido de las iniciativas [...]”.

El derecho a participar en los asuntos públicos (artículo 23.2 de la CE) es, evidentemente, un derecho que no se puede vulnerar, por ser, también, un derecho que debe ejercerse en el marco de un determinado ordenamiento jurídico –de unas determinadas “reglas de juego”–, concretado principalmente en el ROM y, supletoriamente, en el ROF.

Uno de los principios fundamentales de las citadas disposiciones es el principio de competencia. En efecto, en la organización municipal hay diferentes órganos y cada uno de estos órganos tiene atribuidas determinadas competencias. Entre los principales órganos de gobierno de los ayuntamientos cabe destacar el Pleno municipal y el alcalde, órganos evidentemente diferentes, con competencias propias claramente diferenciadas.

Esta diferenciación de competencias propias, implica que el plenario no pueda tomar acuerdos respecto a cuestiones que son competencia del alcalde, al igual que el alcalde no puede dictar resoluciones sobre asuntos competencia del Pleno.

Con el fin de prevenir y evitar, en el desarrollo de una sesión del plenario, una posible injerencia en el campo competencial de otro órgano del Gobierno municipal, resulta totalmente correcto que el alcalde, como presidente del plenario, sea el responsable de calificar las diferentes propuestas de los grupos municipales, prerrogativa que ha quedado plenamente confirmada en varias sentencias del Tribunal Supremo.

Podemos imaginar, por vía de ejemplo, una proposición o una moción de un determinado grupo municipal que implicara la toma de posición del plenario respecto a una cuestión de organización de la Policía Municipal, como sería el fijar la frecuencia de las patrullas y el determinar si estas patrullas se realizarán en vehículo o a pie. La posible adopción de un acuerdo del plenario respecto a tal cuestión significaría, indudablemente, una clara inmisión en las competencias del alcalde, a quien corresponde la jefatura de la Policía Local y, por tanto, una decisión ilegítima. En consecuencia, resultaría plenamente correcto que el alcalde, como presidente del plenario y con la condición de prevenir y evitar esta inmisión ilegítima, cambiara las calificaciones de las propuestas de moción o proposición, convirtiéndolas en ruegos.

Precisamente mediante la formulación de ruegos, la oposición, en el ejercicio de las funciones de control del Gobierno municipal que le son propias, podrá manifestar su desacuerdo con determinadas actuaciones o con determinadas inactividades y, mediante la formulación de preguntas, podrá conocer en qué consistió la actuación cuestionada, o los motivos de la inactividad denunciada. Y este será un procedimiento que garantizará plenamente el ejercicio de su derecho a participar en los asuntos públicos municipales.

[...]

Y aunque es cierto que este informe se produjo en el año 1997 y, por tanto, con anterioridad a la reforma legal del artículo 46 de la LRBRL, lo entiendo parcialmente vigente, aunque únicamente respecto de la aplicación del principio de competencia, en la medida en que aunque la Ley autorice a presentar mociones, estas mociones, cuando se refieran a competencias de otro órgano municipal, deberían limitarse a efectuar un posicionamiento del Pleno en relación con la opinión que merecen las mismas, nunca de modo que interfieran su ejercicio sustituyendo al órgano competente.

Analizados estos aspectos problemáticos de las mociones, también debemos dejar constancia de que, respecto de este derecho, la jurisprudencia⁴⁸ siempre se ha pronunciado a favor de los grupos, en unos casos negando toda posibilidad de que el alcalde ostente competencias para decidir su inclusión o no, al corresponder al Pleno decidir sobre su procedencia, y en otros negando al alcalde cualquier capacidad de convertir las mociones presentadas en ruegos cuando a su juicio excedan de las competencias plenarias.

48. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 25 de enero de 2000 (Ar. RJCA\2000\722) y del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 10 de enero y 29 de abril de 2002 (Ar. RJCA\2002\476 y 776).

- **Derecho a presentar al Pleno propuestas de resolución para su debate y votación**

Este derecho se encuentra reconocido tanto a los grupos municipales como a los concejales, aunque en este caso de forma colegiada –un mínimo de tres–, salvo que no se hayan constituido grupos políticos municipales, pues en este supuesto se podrán presentar por todos los concejales individualmente considerados. En virtud de este derecho quedan habilitados para presentar al Pleno propuestas de resolución para debate y votación, que se han de incluir, necesariamente, en el orden del día, cuando se hayan presentado antes de su convocatoria, quedando supeditadas, en caso contrario, a que el Pleno las considere de urgencia, mediante un previo acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros.

Según dispone el artículo 106 del TRLMC, se puede considerar que una propuesta de resolución es una proposición formulada por escrito, a través del Registro General, por un mínimo de tres concejales o por un grupo político municipal, que tiene por objeto proponer al Pleno la adopción de uno o varios acuerdos en relación con un asunto determinado de competencia municipal, cuando por su naturaleza no tenga carácter de acto de control ni, en consecuencia, deba formar parte de las mociones incluidas en la parte de control del orden del día.

En este caso su estructura se compone, al igual que la de las mociones, de una parte expositiva y una parte resolutive, y deben ser incluidas en el orden del día, necesariamente, si se presentan antes de que se haya convocado el Pleno. En caso contrario, solo se podrán discutir en este si son previamente declaradas de urgencia mediante acuerdo del Pleno adoptado por mayoría absoluta.

Este derecho plantea, sin embargo, la duda de si estas propuestas de resolución, al estar referidas a los asuntos de gestión, por ser configuradas por el TRLMC como diferentes de las mociones, requieren o no el previo dictamen de la Comisión Informativa correspondiente y, en su caso, de si el ROM así lo puede determinar, posibilidad que, cuando no se planteen por el procedimiento de urgencia, creo que es perfectamente posible, pues no se pueden predicar diferencias entre la participación política de los miembros del Gobierno y la de los de la oposición, y de la misma manera que los grupos de la oposición tienen derecho a conocer los asuntos antes del Pleno, mediante las Comisiones Informativas, el Gobierno municipal debe tener idéntico derecho.

- **Derecho a explicar el sentido de su voto**

El artículo 109 del TRLMC garantiza el derecho de los grupos que no hayan intervenido en el debate de un asunto a explicar su voto, haciendo extensivo este derecho a los concejales que hayan votado en sentido contrario al de su grupo.

- **Derecho a disponer de medios materiales y personales**

Este derecho se supedita a la disponibilidad de la Corporación, y abarca la disposición de locales para reunirse de forma independiente, y de los medios materiales y personales necesarios para desarrollar la labor que la legislación les encomienda.

Esta previsión general está contemplada, con cierto grado de detalle, tanto en los artículos 27 y 28 del ROF como en el artículo 170 del TRLMC, que establece las siguientes previsiones:

- a. El deber del Ayuntamiento de facilitar a los grupos municipales los medios humanos y materiales mínimos e indispensables para que puedan desarrollar sus funciones, determinándose los criterios y condiciones de su utilización por acuerdo del Pleno.
- b. La obligación, en los municipios de más de 2000 habitantes, de que todos los grupos municipales dispongan de un espacio para el desarrollo de sus actividades, que debe estar situado preferentemente en la sede del propio Ayuntamiento o en un local habilitado al efecto, así como también de un espacio para celebrar reuniones en el mismo edificio de la Corporación.

Respecto de este derecho la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones, concretamente en sus sentencias de 11 de junio de 1990 (Ar. 5385) y 8 de marzo de 1995 (Ar. 2359). En la primera de ellas se condena a un ayuntamiento a facilitar a un grupo político un local y determinados medios materiales y personales, por no resultar imposible para las posibilidades municipales el atender a las citadas peticiones, y en la segunda se desestima el recurso de un concejal que solicitaba le fuera asignado un local específico, pues hasta tanto se realizasen las obras necesarias, se ponían a su disposición otras dependencias municipales, acomodando su uso al horario de oficinas.

Pero si analizamos la jurisprudencia dictada en relación con las previsiones del ROF, vemos cómo la infraestructura mínima de medios materiales y personales está sujeta a una triple regla:

- Por una parte, a las posibilidades funcionales de la organización⁴⁹, al considerar que la ley no garantiza a los grupos un mínimo concreto. En el caso de la legislación catalana, aunque no se contempla la cautela de que estos medios sean en función de las disponibilidades de la organización, lo cierto es que al establecer que un acuerdo del Pleno tenga

49. STS de 12 de diciembre de 2000 (Ar. RJ\2001\75).

- que determinar los criterios y las condiciones, se abre la puerta a efectuar una necesaria valoración de las posibilidades efectivas de cada entidad.
- Por otra parte, la sentencia anteriormente anotada también abre la puerta a la posibilidad de que en función del número de grupos existente en cada momento, y de las características de cada uno de ellos, se puedan variar los medios atribuidos.
 - Por último, también se deduce de la jurisprudencia que la solución de los procesos judiciales entablados en torno a esta cuestión ha sido mayoritariamente casuística, y el Tribunal ha analizado en cada caso si existía discriminación entre los diferentes grupos políticos municipales⁵⁰. Por ejemplo, el Tribunal Supremo ha estimado un recurso de un grupo municipal del Ayuntamiento de La Laguna que, para evitar que los ciudadanos se tuvieran que desplazar al edificio central del Ayuntamiento, solicitaba⁵¹ poder usar unos locales municipales en diferentes zonas del municipio unas horas y días a la semana, y la estimación se ha basado en considerar que no solo la resolución municipal era simplemente denegatoria, sin ofrecer ningún razonamiento, sino también en el hecho de haber quedado probado que existía disponibilidad de estos locales, y de entender que en este caso concurría no solo el *ius in officium* de los concejales, sino también el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.

- **Derecho a participar en los medios de comunicación del ente**

En Cataluña, además, el artículo 170 del TRLMC reconoce a los grupos, pero también a los concejales individualmente considerados, el derecho a participar en los órganos de información y difusión municipales, como la televisión local, las emisoras de radio municipales, y las publicaciones y boletines editados por el Ayuntamiento, de acuerdo con las condiciones establecidas al efecto mediante un reglamento aprobado por el Pleno que, en nuestra opinión, deberá ajustarse al principio de igualdad de trato.

- **Derecho de acceso a la información**

Este derecho de los grupos se identifica, en cuanto a su alcance y régimen jurídico, con el derecho que a los concejales individualmente considerados les reconoce la Ley.

En este sentido hay que tener en cuenta que el derecho a la información derivado del artículo 105 de la CE y referido a los ciudadanos en general, está desarrollado por el artículo 37 de la LRJPAC que, en su nueva redacción dada

50. STS de 21 de enero de 2002 (Ar. RJ 2002\2049).

51. STS de 6 de noviembre de 2006 (Ar. RJ 2007/631). En el mismo sentido se pronuncia la STSJ de Castilla y León de 8 de abril de 2006 (Ar. RJCA\2006\546).

por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se remite, en cuanto a su alcance, a lo dispuesto en esta última Ley, que lo reconoce a la ciudadanía en general, sin perjuicio del derecho de acceso sobre materias que tengan previsto un régimen jurídico específico, como sucede con el derecho a la información de los concejales, que se regula por la legislación de régimen local básica estatal y por la autonómica, respecto de las que la Ley 19/2013 constituye derecho supletorio.

De ello se desprende que este derecho de acceso se encuentra específicamente regulado por el artículo 77 de la LRBRL, que se limita a efectuar una declaración general del derecho a la información de los miembros de las corporaciones locales, al establecer lo siguiente:

Todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.

De este modo, en comparación con el derecho a la información que en su artículo 69.1 esta misma Ley reconoce a los vecinos, se configura respecto de los concejales un derecho más extenso que el que a cualquier ciudadano reconocen la LRJPAC y el propio artículo 69.1 de la LRBRL mencionado, dada la legitimación especialmente cualificada con la que actúan estos, al ostentar no solo una legitimación general como cualquier ciudadano o ciudadana, sino también una legitimación especial, derivada del cargo representativo, como representantes de los intereses globales de la ciudadanía.

Este derecho se configura, además, de una manera general pero en cierto modo incierta, sobre lo que deba entenderse por información necesaria para el ejercicio de su función, extremo que ha venido a ser matizado por la jurisprudencia⁵², cuando señala que el derecho fundamental a la participación efectiva en la actuación pública se manifiesta en una amplia gama de asuntos concretos, entre los que cabe destacar el derecho a la fiscalización de las actuaciones municipales y al control, análisis, estudio e información de los antecedentes necesarios que obran en los servicios municipales, tanto para esta labor de control, como para documentarse con vistas a decisiones a adoptar en el futuro.

Producto de ello, la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁵³ también ha señalado que los concejales no tienen por qué justificar, en función de un motivo específico, que el acceso solicitado es necesario para el desarrollo

52. STS de 9 de mayo de 1998 (Ar. 4844).

53. SSTs de 26 de febrero de 1996 (Ar. 1629), 26 de junio de 1998 (Ar. 6288), y 5 y 17 de noviembre de 2000 (Ar. 2013 y 9618).

de su función, ni esta falta de especificación puede servir de base para su denegación. Más bien al contrario, como igualmente ha señalado esta jurisprudencia⁵⁴, es carga de la Corporación probar que la finalidad perseguida por los peticionarios de la información sea distinta de la que vincula el derecho de información de los concejales a que su utilización tenga por finalidad el desarrollo de su función, lo que ha llevado al Tribunal Supremo a analizar en cada caso si la documentación solicitada debe reputarse precisa para el desarrollo de esta función⁵⁵.

Estas previsiones constituyeron la regulación básica de este derecho hasta que, en virtud de la Ley 11/1999, de 21 de abril, producto del denominado Pacto Local, se complementó este precepto de la LRBRL con un segundo párrafo, según el cual:

La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquel en que se hubiese presentado.

Se llenó así una laguna de la legislación anterior, que en el ámbito estatal se había resuelto por vía reglamentaria a través del artículo 14.2 del ROF que, además de establecer el silencio positivo en caso de que los órganos competentes no dictaran resolución o acuerdo denegatorio expreso, había ya establecido el plazo de cinco días para su resolución expresa, aunque con una diferencia, ya que al no especificar si los días eran hábiles o naturales, por aplicación del artículo 48 de la LRJPAC, debían considerarse hábiles, a diferencia del sistema actualmente en vigor.

Esta previsión, sin embargo, no era aplicable en las comunidades autónomas que, como Cataluña, disponían de sus propias previsiones legislativas. En dicha Comunidad, inicialmente en el artículo 149 de su LMC y actualmente en el artículo 164 del TRLMC, en el que se ha refundido la Ley anterior, tras realizar su apartado 1 una declaración de este derecho similar a la realizada por el artículo 77.1 de la LRBRL y por el artículo 14.1 del ROF, se establece lo siguiente:

[...], la solicitud de información se entiende como aceptada por silencio administrativo si no se dicta resolución denegatoria en el plazo de cuatro días a contar de la fecha de presentación de la solicitud.

Optó así la legislación catalana por un plazo de días hábiles diferente del que se estableció a nivel de legislación básica con la modificación de la LRBRL operada en el año 1999, a pesar de ser el TRLMC posterior, lo que nos hace plantearnos la duda de si este extremo del TRLMC no supone

54. SSTS de 9 de mayo de 1998 (Ar. 4844) y 12 de noviembre de 2000 (Ar. 2663).

55. SSTS de 14 y 25 de abril de 2000 (Ar. 4822 y 4825).

una vulneración de la LRBRL que podría ser anulada en el futuro por el Tribunal Constitucional si este tema le fuera planteado, a la vista de los posicionamientos del Tribunal Constitucional en relación con la legislación de régimen local catalana, pues cuando esta se ha apartado de la dicción literal de la legislación básica, la solución final ha pasado por declarar inconstitucionales los preceptos de la legislación autonómica. Para ello, no hace falta más que recordar su sentencia 331/1993, de 12 de noviembre, en la que se declaró nulo el artículo 148.2 de la LMC, cuando establecía un plazo para que los concejales presentaran su declaración de bienes superior al previsto en la legislación básica.

De todas estas normas sorprende un dato, y es el hecho de que se otorgue alternativamente la competencia a la Junta de Gobierno para resolver peticiones de información, cuando se trata de un órgano municipal que carece de competencias propias, salvo la de prestar asistencia al alcalde en el ejercicio de sus atribuciones, que no tiene ningún contenido material, lo que significa que la Junta, respecto de cualquier petición de información que le sea dirigida, carece de potestad independiente de la Alcaldía, especialmente si tenemos en cuenta que corresponde a esta la competencia para convocar a estos órganos y para determinar su orden del día.

En consecuencia, su única virtualidad sería permitir a la Alcaldía una decisión colegiada respecto de una petición de información, lo que, además de inoperante, dado el corto plazo que la Ley prevé para su resolución, normalmente incompatible con la periodicidad con la que se suelen reunir las Juntas de Gobierno, es innecesario, pues de desear una decisión colegiada, nada impediría a la Alcaldía delegar esta competencia en la Junta de Gobierno.

Con independencia de lo anterior, el TRLMC, al regular el derecho a la información de los miembros de las corporaciones locales, también introduce un nuevo elemento que viene a limitar la generalidad con que la LRBRL lo configura, al distinguir en el artículo 164 tres formas de acceso a la información que, si bien no podemos desarrollar en detalle, dado el objeto de este trabajo, sí podemos, en cambio, identificar:

- a. La información de acceso libre y directo, que impone la obligación, al personal al servicio de la Corporación que custodie la información, de facilitarla directamente a sus miembros electos, sin necesidad de petición escrita ni de autorización expresa o tácita, en los siguientes supuestos:
 - Cuando estos ejerzan funciones delegadas y la información se refiera a asuntos propios de su responsabilidad.
 - Cuando se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados de los que sean miembros.

- Cuando se trate del acceso a información o documentación de la Corporación local que sea de libre acceso a los ciudadanos.
- b. La información sometida a autorización, en el resto de casos.
- c. El derecho a la obtención de copias, que es inherente al derecho de acceso.
- **Derecho a proponer un candidato a alcalde en los procedimientos para su elección**

Este derecho deriva directamente de lo dispuesto en el artículo 196 de la LOREG en torno al procedimiento de elección de alcaldes.

- **Derecho a proponer al Pleno el nombramiento de un defensor o defensora municipal del pueblo**

Esta previsión se contempla de forma expresa en Cataluña, en el artículo 48.2.c) del TRLMC, y constituye un derecho de iniciativa y propuesta que va más allá de la mera intervención en la votación del acuerdo para nombrar al candidato a defensor/a del pueblo.

- **Legitimación para impugnar los acuerdos municipales: alcance**

Este derecho les permitiría impugnar no solo los acuerdos municipales que les afecten como grupo, sino también en aquellos casos en que los concejales pertenecientes al mismo estén legitimados para impugnarlos, por haber votado en contra de ellos.

Ciertamente, esta legitimación no opera en todos los casos, pues por ejemplo el Tribunal Supremo, en una de sus sentencias⁵⁶, se la niega a un grupo municipal por considerar que ni siquiera en la doctrina constitucional se encuentra un reconocimiento de la legitimación de los grupos parlamentarios, análogos en ello a los grupos municipales, para recurrir en cualquier tipo de proceso, sino estrictamente en el campo de los actos que afectan al ámbito interno de su actuación parlamentaria⁵⁷, por lo que considera que los grupos municipales solamente ostentan legitimación para recurrir los actos que les afecten como tal grupo.

En cambio, en una sentencia posterior⁵⁸, se la reconoce a un grupo municipal respecto del acuerdo de cesión de una finca para su ulterior explotación como estación de carburantes, por considerar que si están legitimados para impugnar el acuerdo los miembros de la Corporación local que hubieran votado en contra, parece adecuado comprender dentro de esta legitimación procesal tanto a los miembros individuales disidentes del acuerdo, como al grupo municipal como tal, integrado por tales concejales contrarios al acuer-

56. STS de 16 de mayo de 1994 (Ar. 3515).

57. SSTC 36/1990, de 1 de marzo, y 205/1990, de 13 de diciembre.

58. STS de 24 de julio de 1995 (Ar. 6097).

do, máxime cuando consta la conformidad de todos ellos para la interposición del recurso, y ello sobre la base del principio *pro actione*, que exige, a juicio del Tribunal, una interpretación extensiva del precepto.

Más tarde, en 1999, se pronuncia nuevamente el Tribunal Supremo⁵⁹ sobre este tema, pero adoptando una posición diferente o, al menos, más matizada, al entender que los grupos políticos solo tienen una función estrictamente corporativa, según señala literalmente el artículo 23.1 del ROF, y, por tanto, cualquier actuación externa, como la procesal, debe ser asumida individualmente por los concejales o concejalas. Sobre esta base, el Tribunal entiende que el previo recurso de reposición interpuesto por el Grupo ante el Ayuntamiento es válido como requisito procesal previo, cuando ello venga así impuesto por el ordenamiento Jurídico, y se entiende como efectuado por todos y cada uno de sus miembros a título individual a los efectos del posterior recurso jurisdiccional que, únicamente, podrán interponer los concejales a título individual, porque, *ad extra*, el Grupo carece de personalidad jurídica.

Pero lo cierto es que existen pronunciamientos de algunos tribunales superiores de justicia⁶⁰ que van algo más allá, al admitir la existencia de legitimación respecto del recurso interpuesto por dos concejales, de los que solo uno de ellos había votado en contra del acuerdo, precisamente por entender que no actuaban a título personal, sino como portavoces titular y suplente del grupo.

- **Formar parte de la Junta de Portavoces**

Este derecho supone el estar representados en la Junta de Portavoces, mediante el portavoz del grupo, donde la existencia de este órgano colegiado esté regulada; incluso existe algún pronunciamiento judicial⁶¹ que entiende que, cuando no se ha nombrado portavoz, deben ser convocados a la Junta todos los miembros del grupo, a fin de respetar su derecho a la participación política.

- **Derecho a percibir una dotación económica**

Por último, los grupos políticos municipales tienen derecho a que les sea asignada, en condiciones de igualdad con el resto de grupos, una dotación económica, que deberá contener un componente fijo, idéntico para todos los grupos, y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las leyes de Presupuestos Generales del Estado⁶².

59. STS de 16 de diciembre de 1999 (Ar. 8996).

60. STSJ de las Islas Canarias de 27 de mayo de 2004 (Ar. JUR\2004\198596).

61. STSJ de Andalucía de 11 de octubre de 2001 (Ar. JUR\2001\6377).

62. Esta previsión fue incorporada a la legislación básica como consecuencia de la reforma operada en virtud de la Ley 11/1999, de 21 de abril, que no hizo más que incorporar en

Esta dotación, cuya asignación y cuantía corresponde fijar al Pleno de la Corporación, no se podrá destinar al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la Corporación, ni a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial, y obliga a los grupos a llevar una contabilidad específica de la misma, que deberán poner a disposición del Pleno de la Corporación siempre que este lo solicite.

Aunque estas previsiones legales se introdujeron en nuestra legislación en el año 2011, lo cierto es que años antes la jurisprudencia ya había tenido ocasión de analizar este aspecto⁶³, concretamente respecto de un acuerdo del Ayuntamiento madrileño de Móstoles que, entre otras cuestiones, establecía que los grupos políticos de la Corporación serían dotados con una cantidad equivalente al sueldo anual bruto de un auxiliar administrativo que realizara funciones de secretario dentro de cada grupo municipal, y a una subvención por grupo equivalente al 77 % de los ingresos brutos anuales del alcalde, incrementada en un 5 % de esta base de cálculo por cada concejal.

En esta sentencia, el Tribunal ratifica la decisión adoptada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que había anulado el acuerdo municipal por considerar que la legislación entonces vigente no autorizaba la concesión de una subvención fija anual a favor de los grupos políticos.

Pero el reconocimiento legal de este derecho a los grupos políticos no puso fin a los problemas interpretativos que esta dotación planteaba, y así se puso de manifiesto en su momento por la doctrina⁶⁴, que señaló como cuestiones más polémicas las siguientes:

- a. La primera, respecto de la **naturaleza jurídica de esta dotación**, pues, de ser conceptuadas como subvenciones a los grupos, serían unas subvenciones que se apartarían de las determinaciones contenidas en el TRLHL, ya que, mientras esta Ley exige la justificación de la aplicación de los fondos recibidos, con la fiscalización previa del interventor, la dotación de los grupos políticos parece sustraerse a este último control y a esa obligación de justificación, desde el momento en que únicamente debe ponerse a disposición del Pleno la contabilidad específica que deben llevar, cuando este lo requiera, pero no previa fiscalización del interventor.

el ámbito local una previsión idéntica a la contenida ya en el Reglamento del Congreso de los Diputados.

63. SSTS de 14 de octubre de 1997 y 10 de julio de 2000 (Ar. 7792 i 9698).

64. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., “La financiación de los grupos políticos y el control del equipo de gobierno en las sesiones ordinarias, en la Ley 11/1999, de modificación parcial de la Ley de Régimen Local”, *El Consultor*, núm. 15-16, 1999.

De hecho, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, las excluye de forma expresa de su ámbito de aplicación en su artículo 4.

Por ello, esta parte de la doctrina consideró que hubiera sido mejor solución que estas dotaciones no hubieran tenido carácter de subvención, sino de partidas presupuestarias finalistas contempladas en el Presupuesto municipal y reguladas por sus Bases de ejecución, que habilitaran a los portavoces de los grupos para autorizar estos gastos y sus correspondientes pagos, de modo que fueran expedidas las facturas a nombre de la entidad local.

- b. La segunda de las cuestiones que la doctrina de la época puso en cuestión fue la relativa a la identificación del **destinatario de la subvención**, al no disfrutar los grupos de personalidad jurídica, tanto a efectos de responsabilidad, que ya intuíamos que se debía entender solidaria de todos los miembros del grupo, como a efectos de las relaciones jurídicas que se derivaran, respecto de terceros, de la gestión y administración de esta dotación.

De hecho, uno de los primeros problemas que se plantearon fue la necesidad de que los grupos políticos obtuvieran un NIF, sin el cual era evidente que los ayuntamientos no podrían abonarles la dotación, y este aspecto también fue objeto de una cierta problemática en su momento, y generó que, con fecha 11 de enero de 2001, la Dirección General de Tributos respondiera una consulta sobre la posibilidad de que los grupos políticos municipales pudieran obtener el número de identificación fiscal, que dio lugar a unas Instrucciones por parte del Departamento correspondiente de la Administración Tributaria de Barcelona⁶⁵, de las que se desprendía que esta Administración ni siquiera se planteaba la posibilidad de que

65. En esta respuesta se afirmaba, en alguno de sus párrafos, lo siguiente:

[...]

La diferente naturaleza que los grupos políticos tienen en relación con las formaciones y partidos políticos, la capacidad procesal, negociadora y económica, deducida esta última de la percepción y empleo de las dotaciones a las que se ha hecho referencia anteriormente –dotación económica que se asigna por el pleno de la Corporación a cargo de los presupuestos generales de la misma–, y la obligación de llevar contabilidad, permiten señalar que los grupos políticos municipales pueden ser considerados como entidades carentes de personalidad que constituyen una unidad económica o un patrimonio separado susceptible de imposición, o más propiamente, susceptible de las obligaciones tributarias a que se refiere el artículo 33 de la LGT.

[...] los grupos políticos municipales deben solicitar el número de identificación fiscal para su empleo en todas sus relaciones de naturaleza o trascendencia tributaria. Igualmente, los secretarios de los grupos políticos municipales deberían comunicar a la Administración tributaria el cese en el ejercicio de la actividad cuando se disuelva el grupo.

[...]

los grupos desaparecieran durante el mandato sin un proceso electoral, ni tampoco las modificaciones que a lo largo de este mandato se podían producir respecto de sus miembros integrantes, circunstancias que, como ya hemos visto, son perfectamente posibles, incluso bastante habituales. En cualquier caso, esta fue la vía que permitió que, aun sin personalidad jurídica, los diferentes grupos políticos municipales pudieran formalizar una asignación de NIF de manera voluntaria y potestativa, sin tener que adoptar artificiosas fórmulas jurídicas asociativas para disfrutar de personalidad.

- c. La tercera cuestión que se planteó, iba referida a la **problemática que se podría derivar del hecho de destinar la dotación a la compra de bienes o a la contratación de personal externo a la Corporación**, pues ¿a

Y en vista de esta respuesta, el Departamento correspondiente de la Administración tributaria de la provincia de Barcelona dictó las siguientes Instrucciones:

[...]

Se podrá asignar un número de identificación fiscal a los grupos políticos municipales y a los grupos parlamentarios de las Cámaras que lo soliciten. Para ello, rellenarán el correspondiente modelo 036, indicando también las declaraciones liquidaciones periódicas que deban presentar ante la Administración tributaria del Estado.

Se les asignará un código de identificación que comience por la letra G, correspondiente a asociaciones y otros tipos no definidos.

La documentación que deberían aportar es la siguiente:

a) *Los grupos políticos de las corporaciones locales adjuntarán copia del escrito de constitución que a que se refiere el artículo 24.1 del ROF. Este escrito estará suscrito por todos los integrantes del grupo, y se habrá presentado en la Secretaría General de la Corporación.*

b) *Los grupos parlamentarios del Congreso y del Senado adjuntarán copia de los escritos de constitución a que se refieren el artículo 24 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 y el artículo 28 del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994, que deberá incluir la relación nominal de todos los miembros del grupo. Lógicamente, este tipo de grupos parlamentarios efectuarán la tramitación centralizada, por lo que no afectarán a las Administraciones de la provincia de Barcelona.*

c) *Fotocopia del NIF de la persona que firme el impreso, que debe ser un cargo con capacidad o un representante.*

d) *Fotocopia del documento que acredite la condición de la persona que firme el impreso.*

El artículo 5.2.b) del Real Decreto 1041/1990, por el que se regulan las declaraciones censales, señala que en el caso de las entidades no sujetas al impuesto de sociedades se recogerá la relación de miembros o partícipes de las mismas. No obstante, interpretando sistemáticamente las normas aplicables y por razones prácticas, no se considera necesario que se rellene la relación de partícipes del modelo 036, ya que esta información ya consta en el escrito de constitución que deben aportar los grupos políticos.

Por razones de simplificación y de agilización de la gestión censal, no se darán de baja los grupos políticos cada vez que finalice un mandato y de alta cuando comience el siguiente. No obstante, el representante de cada grupo asume la responsabilidad de comunicar la baja del mismo si no se vuelve a constituir en el mandato siguiente, sin perjuicio de que este grupo deba cumplir con sus obligaciones tributarias pendientes (declaraciones informativas).

[...]

nombre de quién se dirigirían las facturas o se expedirían los contratos?; ¿quién respondería de los contratos laborales convertidos en indefinidos por ministerio de la ley?; ¿procedería, en este caso, la subrogación empresarial prevista por el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores cuando se renovara la Corporación y desapareciera el grupo?; ¿quién se subrogaría en estas relaciones laborales y a quién se atribuiría el excedente de la dotación?; ¿a los nuevos grupos políticos?; ¿al Ayuntamiento?...

En relación con esta problemática, es cierto que la LRBRL establece: “[...] sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial”. Pero también es cierto que la letra de la Ley tampoco es suficientemente clara, pues del tenor literal de este inciso del artículo 73.3 podrían desprenderse varias interpretaciones, y perfectamente se puede interpretar, bien que no se pueden abonar retribuciones, con cargo a esta dotación, a personal que ya estuviera al servicio de la Corporación, bien que no puede ser destinada la dotación a contratar personal al servicio de la Corporación, o bien ambas cosas, pero nada se dice de la posibilidad de destinar la dotación a la contratación de personal al servicio del grupo, pues el Estatuto de los Trabajadores admite dentro del concepto “empresario” a las comunidades de bienes sin personalidad jurídica.

Respecto de esta cuestión, aunque sin pronunciarse muy claramente, para el Tribunal de Cuentas⁶⁶ parece que no cabe esta última posibilidad tampoco, ya que, a pesar de admitir, en el caso que analiza, como justificantes de gastos de unos grupos las cantidades abonadas en concepto de retribuciones a personas contratadas para prestar servicios a los grupos, porque en la fecha de autos no se encontraba en vigor la limitación introducida por la Ley 11/1999, de 21 de abril, en cambio parece dar a entender que de haber estado vigente no habría admitido como gastos de los grupos estas retribuciones que, como la propia sentencia indica, en unos casos fueron pagadas por los propios grupos y en otros por los partidos políticos con destino a este fin, de lo que se deriva claramente que se trataba de personal contratado por el grupo o por el partido.

- d. Por último, también se ha planteado en la práctica el **alcance de los gastos** que se pueden materializar con cargo a esta dotación, y el **alcance de la fiscalización de la contabilidad que deben llevar al Pleno**, aspecto

66. Sentencia del Tribunal de Cuentas núm. 18/2011, de 19 de diciembre (Ar. JUR\2011\441409).

que es de indudable importancia en cuanto que, al tratarse de fondos públicos, pueden dar lugar a responsabilidad contable de acuerdo con la delimitación que de este concepto hace el artículo 38.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, en relación con el artículo 49.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de este Tribunal.

Pues bien, algunos de estos interrogantes nos han sido contestados, directa o indirectamente, por la doctrina del Tribunal de Cuentas contenida en la sentencia anteriormente anotada, que respecto de esta dotación ha sentado las siguientes conclusiones:

- **Respecto de la naturaleza jurídica de la dotación**, el Tribunal no duda en calificarla de subvención, a pesar de las pretensiones de los afectados por el proceso de calificarlas como asignaciones libre y discrecionalmente administrables, al considerar que por su propia naturaleza y finalidad se trata de subvenciones otorgadas a los grupos políticos para subvenir a sus gastos de funcionamiento.
- **Respecto de los gastos admisibles**, el Tribunal entiende que, aunque ninguna norma legal delimita ni detalla qué gastos pueden ser sufragados con cargo a la dotación, por su propia naturaleza y finalidad solamente se pueden considerar gastos admisibles aquellos directamente vinculados al funcionamiento de los grupos, negando de manera tajante la pretensión de los recurrentes de que únicamente corresponde al grupo la apreciación de sus necesidades, y negando también la existencia de ningún poder o habilitación de los grupos para disponer discrecionalmente de los fondos asignados.

Es cierto que, en el caso que analiza la sentencia, se trataba de un supuesto en el que la legislación autonómica vinculaba de forma expresa la dotación a los gastos de funcionamiento de los grupos, y que, en cambio, la legislación básica no se pronuncia al respecto, pero también es cierto que, aun sin previsión específica autonómica, no podemos dudar de que se trata de una dotación finalista que, tal y como nos recuerda algún Tribunal Superior⁶⁷, está necesariamente vinculada, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley 11/1999, al funcionamiento de los grupos.

Por tanto, no puede ser destinada la dotación a fines que no sean municipales y relacionados con el funcionamiento del grupo.

67. STSJ de Andalucía de 29 de noviembre de 2002 (Ar. RJCA\2002\137).

Debido a esta vinculación de los gastos con el funcionamiento del Grupo en el ámbito municipal, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco⁶⁸ entendió que el pago de una fianza de prisión preventiva por hechos previos a la obtención de la condición de concejal, en concepto de pago anticipado de las dotaciones del grupo, constituía un fraude de ley cuyo único objeto era neutralizar los requisitos exigidos por la jurisprudencia⁶⁹ para que un ayuntamiento pueda considerar los gastos derivados de un proceso penal de uno de sus miembros como indemnizables a título de ocasionados en el ejercicio del cargo.

- **Respecto de la falta de personalidad del grupo y su responsabilidad contable**, la sentencia del Tribunal de Cuentas que estamos comentando entiende que al no ostentar los grupos municipales personalidad jurídica propia, es en los integrantes de los grupos en cada legislatura en quienes recae la condición de perceptores de la dotación económica, por lo que, a efectos de responsabilidad contable, los miembros del grupo deben ser declarados responsables contables solidarios cuando esta dotación no sea destinada al fin a que estaba vinculada, pues, como apunta el Tribunal respecto de los grupos municipales: “[...] No puede desconocerse que a pesar de no poseer personalidad jurídica, sí les son reconocidas determinadas obligaciones en materia contable y económica por su entronque institucional con la estructura de los partidos políticos. En ese plano, su actividad puede suponer la percepción de recursos procedentes de la financiación pública y, en contrapartida, el sometimiento al control económico-financiero del Tribunal de Cuentas, en el marco de las normas sobre financiación de grupos políticos, cuyo exponente es, fundamentalmente, la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, modificada por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo. [...]”.
- De ahí que el Tribunal de Cuentas entienda que la falta de justificación suficiente de las subvenciones recibidas constituye un supuesto de alcance de fondos públicos, que genera la obligación de reintegro, sin que para ello sea exigible la concurrencia de intencionalidad –dolo, negligencia grave o mala fe–, ni determinante, tampoco, la ausencia de ánimo de lucro, al entender que con la simple culpa o negligencia es suficiente, entendida esta, según el artículo 1104 del CC, como la omisión de la diligencia que exija la naturaleza de la

68. Sentencia de 22 de noviembre de 2003 (Ar. RJCA\2003\276).

69. STS de 4 de febrero de 2002 (Ar. RJ\2002\6788).

obligación, interpretando que de acuerdo con la jurisprudencia la negligencia grave resulta predicable de quienes omiten las cautelas exigibles a una persona normalmente prudente e incurrir en un descuido inexcusable.

Todos estos razonamientos nos llevan a considerar que los reglamentos orgánicos deberían regular esta cuestión y que, al menos al final del mandato, sería aconsejable que los grupos municipales rindieran cuentas al Pleno, a efectos de control y de que los fondos excedentes de la dotación al final de ese mandato revirtieran al Ayuntamiento.

6

Régimen jurídico específico de los concejales y concejales no adscritos

Analizado el abanico de derechos que entendemos reconocidos por el ordenamiento jurídico a favor de los grupos municipales, con independencia de los que se reconocen a favor de los concejales individualmente considerados, la primera cuestión que se nos plantea ahora es el alcance que tengamos que dar a la legislación catalana cuando reconoce a los concejales no adscritos, por haber abandonado su grupo originario, todos los derechos individuales inherentes al Estatuto de los miembros de las corporaciones locales, en particular por lo que se refiere a los de carácter material y económico.

En este sentido, en su momento⁷⁰ me decanté por entender que las dudas más importantes se podían plantear en relación con la pertenencia a la Junta de Portavoces, pues respecto de los restantes derechos, dado el tenor literal del precepto, consideraba que no debía quedarles limitado ninguno, en la medida en que el derecho a medios materiales se lo reconoce expresamente la propia Ley, el derecho de participación en las actividades municipales también queda cubierto, cuando se establece que disfrutarán del mismo de manera análoga a la del resto de concejales, y el derecho a la percepción de una cierta dotación económica entiendo que va incluido en el propio artículo, cuando les garantiza los derechos individuales de carácter económico.

Pero lo cierto es que no fue esta la interpretación que se materializó en la práctica de forma mayoritaria, al menos por lo que se refiere a su participación en las Comisiones Informativas y a la dotación económica de los grupos, en el primer caso, por una aplicación literal de la LRBRL, cuando reconoce

⁷⁰. *Manual del Secretario. Teoría y Práctica del Derecho Municipal*, Editorial Atelier, 2002.

a los grupos y no a los concejales individualmente considerados el derecho a participar en estas Comisiones, y en el segundo, porque es cierto que también se podría entender que los derechos económicos a los que se refiere el legislador son los que se reconocen a los miembros de la Corporación a título individual, es decir, los derivados de su asistencia a las sesiones y, en su caso, las retribuciones e indemnizaciones, aunque esta interpretación va en contra, en mi opinión, del espíritu de la norma jurídica que introdujo estas previsiones, ya que la Ley 3/2002, de 22 de marzo, dejó constancia expresa en su Exposición de Motivos de lo siguiente:

Todo ello ha de entenderse sin perjuicio de que los concejales no adscritos tienen derecho a los medios económicos necesarios para facilitar el cumplimiento de las funciones inherentes al cargo.

El único problema que me planteaba entonces, con este posicionamiento, era el de cómo se debía determinar en estos casos la dotación económica, pues si bien por lo que se refería al tramo variable derivado del número de concejales entendía que no debía existir ninguna duda sobre su viabilidad, en cambio me cuestionaba si tenían derecho al componente fijo por grupo de esta dotación.

Pero, como ya he adelantado, la realidad fue otra, pues fue generalizada en la práctica la solución de impedir a los concejales tráfugas tanto el derecho a formar parte de las Comisiones Informativas como el derecho a percibir ningún elemento de la dotación económica atribuida a los grupos, lo que ha dado lugar a una copiosa jurisprudencia⁷¹ que, tras desestimar dos cuestiones de inconstitucionalidad que se plantearon por considerar que el artículo 73.3 de la LRRL era incompatible con el artículo 23.2 de la CE⁷², partió de una triple consideración:

- a. Por una parte, que el derecho de participación política reconocido por el artículo 23.2 de la CE es un derecho de configuración legal, de lo que se deriva que para que se produzca una vulneración de este resulta necesario que se produzca una restricción ilegítima de los derechos y facultades que la ley que los regula les haya reconocido, pero no de cualquiera, sino, única y exclusivamente, de los derechos y facultades que pertenezcan al núcleo de su función representativa. En el resto de casos no nos encontraremos con una vulneración de un derecho constitucional susceptible de amparo y de los procedimientos especiales de protección de los derechos fundamentales, sino, en todo caso, ante una vulneración legal.

71. SSTC 141/2007, 169/2009, 20/2011, 246/2012 y 10/2013, de 28 de enero.

72. SSTC 9/2012, de 18 de enero, y 30/2012, de 1 de marzo.

- b. Que el núcleo esencial de la función representativa se corresponde con aquellas funciones que solo pueden ejercer los titulares del cargo público, por ser la expresión del carácter representativo de la institución y de las que no pueden ser privados, incluso en el caso de que los titulares del cargo público hayan optado por abandonar el grupo político de procedencia, entendiéndose que deben considerarse, en todo caso, incluidos dentro de este núcleo esencial, el derecho a participar en la actividad de control del gobierno local, el de participar en las deliberaciones del Pleno de la Corporación, el de votar los asuntos sometidos a la consideración de este órgano, y el de obtener la información necesaria para poder ejercer los derechos anteriores.
- c. Que la prohibición legal impuesta a los concejales no adscritos de incorporarse a ningún otro grupo político o de constituir un nuevo grupo no afecta al núcleo de su función representativa, al considerar que ninguna de las funciones que lo integran se ve necesariamente comprometida por la imposibilidad de incorporarse al grupo mixto o de integrarse en otro grupo político, de lo que se deriva, necesariamente, que la pérdida de los derechos que conforman el estatuto de los grupos políticos –no el de los concejales individualmente considerados, que conforman el estatuto del miembro electo– tampoco puede resultar lesiva del derecho de participación política previsto por el artículo 23.2 de la CE.

En concreto, esta jurisprudencia constitucional afirma expresamente que la pérdida de los beneficios económicos y de la infraestructura asociada al grupo, así como la posibilidad de tener portavoz y, en consecuencia, de formar parte de la Junta de Portavoces, no puede considerarse lesivo del derecho de participación política que consagra el artículo 23 de la CE.

Incluso, en otra de estas sentencias, el Tribunal Constitucional⁷³ llega a afirmar que, al no formar parte tampoco del núcleo básico del mandato representativo, la previsión contenida en el tercer párrafo del artículo 73.3 de la LRBRL, que prohíbe que los concejales no adscritos tengan derechos políticos y económicos superiores a los ostentados en el grupo al que pertenecían, y que en el caso de autos se materializaba en la imposibilidad de que un concejal que había abandonado su grupo fuera después nombrado primer teniente de alcalde, miembro de la Junta de Gobierno, representante en un consorcio y depositario de una delegación de funciones del alcalde en diversas áreas del Gobierno municipal, percibiendo por ello mayores retribuciones que antes, tampoco vulneraba el artículo 23 de la CE.

73. STC 30/2012, de 1 de marzo.

Y entiende que no se encuentran estos derechos incluidos dentro del núcleo básico del mandato representativo, al constituir un aspecto de la organización y estructura consistorial dentro de las potestades, no ilimitadas, del alcalde, y depender, en consecuencia, de la voluntad de un tercero que, al ejercerlas, debe respetar las determinaciones legales y, más en concreto, el párrafo tercero del artículo 73.3 de la LRBRL, cuya legalidad es declarada por el Tribunal Constitucional en esta sentencia.

A partir de esta jurisprudencia y de las previsiones legales de que disponemos, podemos concluir diciendo cuál sería el alcance, hoy por hoy, de los derechos de los concejales no adscritos respecto de los siguientes aspectos:

- **Especialidades derivadas de las medidas contra el transfuguismo en la presentación de mociones de censura**

En relación con esta cuestión, el artículo 197.1.a) de la LOREG, en sus párrafos segundo y tercero, establece las dos reglas siguientes sobre el cómputo de la mayoría absoluta exigida por este precepto para la admisión a trámite de la moción de censura planteada contra el alcalde:

- a. En caso de que alguno de los proponentes de la moción forme o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenezca el alcalde que se pretende censurar, para el cómputo de la mayoría absoluta es preciso incrementar esta mayoría en el mismo número de concejales o concejales que se encuentren en tales circunstancias.
- b. Se actuará de igual forma en el caso de que alguno de los concejales o concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político al que se adscribió al inicio de su mandato.

Respecto de esta problemática la Junta Electoral Central, a pesar de ser reiterativa en considerar que la mayoría de las problemáticas que pueden surgir en materia de funcionamiento son un asunto de régimen local y no de carácter electoral, por lo que no le corresponde pronunciarse, se ha pronunciado en algunas ocasiones:

- En sus sesiones de 17 de julio y 27 de septiembre de 2012, en las que, respecto de la aplicación del artículo 197.1.a) de la LOREG en municipios en los que no se habían constituido formalmente los grupos municipales pero funcionaban de facto, entendió que, como la finalidad de este precepto es evitar el transfuguismo político, resulta igualmente aplicable, pues de lo contrario bastaría con no constituir formalmente los grupos políticos municipales para evitar la aplicación de este precepto.
- La segunda ocasión en la que la JEC se pronunció al respecto, y que resulta interesante comentar, fue en su sesión de 20 de marzo de

2014, en la que, respecto de las limitaciones contenidas en el artículo 197.1.a) de la LOREG, distinguió entre el quórum de mayoría absoluta exigido para la admisión a trámite de una moción de censura, y la mayoría exigida para su votación, una vez ha sido admitida a trámite, al afirmar que:

[...] La votación de una moción de censura contra un alcalde, una vez admitida a trámite, es un acto libre e incondicionado de los concejales que forman parte de la Corporación local, sin que le sea aplicable la previsión establecida en el artículo 197.1.a) de la LOREG. Para la aprobación de la moción de censura basta con que los votos favorables sean superiores a los contrarios, al no exigir la LOREG ninguna mayoría cualificada. La mayoría necesaria puede lograrse con los votos de cualesquiera miembros de la Corporación local, con independencia del grupo municipal del que formen parte. [...]

Pero lo cierto es que las letras e) y f) del artículo 197.1 de la LOREG, para continuar la tramitación de la moción, exigen de los miembros de la Mesa de edad la constatación de que en ese mismo momento se mantienen los requisitos exigidos por el artículo 197.1.a) y de que el acuerdo se adopte por mayoría absoluta.

Sin embargo, resulta interesante tener en cuenta, a efectos del cómputo del quórum, la separación que efectúa entre el momento procesal de la admisión a trámite de la moción y el momento procesal de su votación final.

- **Imposibilidad de tener portavoz, y de formar parte, en consecuencia, de la Junta de Portavoces**
- **Imposibilidad de presentar candidato en los procesos de elección de alcalde que se planteen durante el mandato**
- **Pérdida de la infraestructura asociada a los grupos municipales –medios materiales y personales y espacios previstos en Cataluña por el artículo 170.1 del TRLMC–, salvo, claro está, los que el municipio reconozca a los concejales individualmente considerados.**
- **Derecho de participación en las Comisiones Informativas**

Respecto de este derecho la jurisprudencia comenzó de forma vacilante, pero, finalmente, se ha decantado por considerar que aunque las Comisiones Informativas son órganos sin atribuciones resolutorias, cuya misión no es adoptar acuerdos, sino preparar el trabajo del Pleno, la trascendencia en la decisión final de la fase de estudio y elaboración de las propuestas es tal que, como divisiones internas del Pleno municipal, deben reproducir, en cuanto sea posible, la estructura política de este, a fin de evitar que se elimine toda participación de los concejales de la minoría en un estadio importante del proceso de decisión, pues lo contrario supondría hurtarles la posibilidad de

participar con plena eficacia en el estudio final de la decisión, privándoles así del tiempo necesario para el estudio en detalle de los asuntos y/o de la documentación.

En base a estas consideraciones, ha entendido que el derecho a participar con voz y voto en las Comisiones Informativas forma parte del núcleo inherente a la función representativa de los miembros de las corporaciones individualmente considerados, consagrado por el artículo 23.2 de la CE, sin perjuicio de que en la composición y en las reglas de voto de este tipo de Comisiones deba garantizarse la proporcionalidad con la representación que ostenten los diferentes grupos y los miembros no adscritos⁷⁴.

Precisamente por ello, en un conjunto de sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional un año antes⁷⁵, casi todas ellas en relación con el Ayuntamiento madrileño de Majadahonda, que había reconocido a los concejales no adscritos el derecho a participar con voz pero sin voto en las Comisiones Informativas, este Tribunal, además de considerar que con esta medida se vulneraba su derecho de participación política, señaló que, bien mediante las normas que regulan la organización y el funcionamiento de la Corporación, bien mediante el propio acuerdo municipal por el que se materialicen las previsiones del artículo 73.3 de la LRBRL, deben adoptarse en sede municipal las disposiciones organizativas adecuadas, a fin de garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las Comisiones Informativas no altere la exigencia de proporcionalidad.

Y ello porque, como ya había dicho el propio Tribunal⁷⁶ unos años antes, del reconocimiento de este derecho de los concejales no adscritos no se deriva que:

[...] tengan derecho a que su voto compute en los mismos términos que el de los miembros de la Comisión Informativa adscritos al grupo. Si así fuera, teniendo en cuenta que la Comisión Informativa es una división interna del Pleno de la Corporación, sus miembros no adscritos disfrutarían en su seno de una posición de sobrerrepresentación. [...]

Aunque para el Tribunal Constitucional no es a él, sino al legislador competente, en el caso que analiza a la Comunidad de Madrid, a quien, dentro de la libertad de configuración de que goza, corresponde instrumentar la designación de los concejales para formar parte de las Comisiones Informativas, de modo que se preserve el principio de proporcionalidad en la composición

74. STC 246/2012, de 20 de diciembre.

75. SSTC 20/2011, de 14 de marzo, 52 a 56/2011, de 28 de abril y 3 de mayo, 95/2011, de 17 de junio, y 131/2011, de 18 de julio.

76. STC 169/2009, de 9 de julio.

y funcionamiento de estas Comisiones, garantizando el derecho de participación de los concejales no adscritos en estas, pero evitando, a la vez, que se produzca un eventual resultado no deseado de sobrerrepresentación.

Y estas medidas pueden consistir en la utilización del voto ponderado en Comisiones Informativas con un único representante de cada grupo y de los concejales no adscritos, pero, en opinión de algún Juzgado⁷⁷, nunca en el reconocimiento del derecho a participar solo en algunas Comisiones Informativas.

- **Imposibilidad de percibir la dotación económica prevista para los grupos, ni respecto del componente fijo, ni respecto del componente variable**, porque se trata de prestaciones que se destinan con carácter fijo a los grupos municipales y que, por tanto, no pueden ser percibidas por los concejales y concejalas no adscritos, porque no pertenecen a ningún grupo y solo pueden percibir emolumentos personales por las funciones que desarrollen en la Corporación cuando así esté reconocido⁷⁸.
- **Derecho a formular ruegos y preguntas en igualdad de condiciones con el resto de miembros de la Corporación**
- **Posibilidad de plantear mociones al Pleno**

Respecto de esta concreta cuestión, si bien nuestro ordenamiento jurídico, como en el caso de la designación de representantes en las Comisiones Informativas, reconoce este derecho a los grupos municipales, sin hacer mención alguna a los concejales, y deriva a la regulación del ROM la forma en que tanto los derechos económicos como los políticos de los miembros no adscritos deben ser ejercidos, lo cierto es que, a falta de pronunciamiento expreso directo del Tribunal Constitucional, los tribunales ordinarios se están decantando por una prevalencia del derecho de participación política en sentido amplio y, en ocasiones, han reconocido el derecho a presentar mociones al Pleno también a los concejales no adscritos⁷⁹, lo que resulta lógico si tenemos en cuenta los siguientes factores:

- Que las mociones se integran en la parte de control de las sesiones ordinarias del Pleno y han sido consideradas por los tribunales⁸⁰ un medio de control.
- Que, según la jurisprudencia constitucional, la participación en la actividad de control del Gobierno local forma parte del núcleo esencial del

77. SJCA núm. 1 de Santander de 29 de mayo de 2014 (Ar. JUR\2014\174525).

78. STS de 3 de julio de 2012 (Ar. RJ\2012\8645).

79. STSJ de Navarra de 12 de agosto de 2008.

80. STSJ de las Islas Canarias de 27 de junio de 2005 (Ar. RJCA\2005\1015).

derecho de participación política que es indisponible por el legislador ordinario.

- **Imposibilidad expresamente prevista por el legislador de que sus derechos económicos y políticos sean superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia**

Con la introducción de este concepto jurídico indeterminado, que, como ya he adelantado, ha sido expresamente declarado constitucional⁸¹, consistente en un techo máximo pero no mínimo, se introduce otra problemática en cuanto a su interpretación, que hace que a pesar de la doctrina de los tribunales que acabamos de analizar, no podamos todavía considerar cerrada la discusión sobre el alcance indiscutible de los derechos de los concejales no adscritos, ya que, como veremos a continuación, aún no existe una doctrina uniforme y cerrada, ni sobre el concepto de transfuguismo, ni sobre la interpretación que tengamos que dar a esta difusa prohibición legal.

Efectivamente, el problema no se circunscribe ya a la determinación del elenco de derechos que compondrían el estatuto jurídico de los concejales no adscritos, sino a muchas de las actuaciones municipales de este tipo de concejales durante el resto de su mandato.

Respecto de esta cuestión, la sentencia del Tribunal Constitucional anteriormente anotada aborda el caso de un ayuntamiento que, tras prosperar una moción de censura y producirse un cambio de alcalde, había reconocido a un concejal no adscrito, que había votado a favor de esta, su nueva condición de teniente de alcalde, miembro de la Junta de Gobierno, depositario de competencias de la Alcaldía en varias áreas de actuación municipal y un régimen de retribuciones específico superior al que tenía reconocido anteriormente, y llega a la conclusión de que ninguno de estos derechos forma parte del núcleo básico del derecho de participación política, lo que hace que su limitación no pueda suponer nunca una vulneración del artículo 23 de la CE, aunque hace estas declaraciones sin perjuicio de las consecuencias que produzca la concreta aplicación del artículo 73.3 de la LRBRL en los supuestos planteados por el Ayuntamiento afectado, al considerar que no era objeto del proceso constitucional, que tenía por único objeto resolver la cuestión de inconstitucionalidad que le había sido planteada, abstractamente considerada.

No obstante esta abstracción, de la solución final del caso por los tribunales ordinarios⁸² se deduce, *a sensu contrario*, que la posición del Tribunal es conforme con la interpretación de que a las concejalas y concejales no

81. STC 30/2012, de 1 de marzo.

82. SSTSJ de la Comunidad Valenciana de 11 de marzo y 6 de mayo de 2014 (Ar. JUR\2014\201687 y 202617).

adscritos no se les pueden reconocer más derechos políticos y económicos –delegaciones de competencias, designación para formar parte de órganos municipales y reconocimiento de mayor dedicación y retribución– que los que tenían reconocidos antes de abandonar su grupo.

En este sentido, merece una mención especial una sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana⁸³, en la que, acudiendo a un concepto amplio de transfuguismo político, se afirma lo siguiente:

[...] la alteración del resultado electoral se produce no solo cuando un representante político abandona la formación por la que fue elegido, apoyando con sus votos los planteamientos políticos de otra formación distinta, sino igualmente cuando, manteniendo su pertenencia al grupo político de pertenencia, se quiebra la disciplina del partido, poniendo sus votos a disposición de un adversario político para, a través del mecanismo de la moción de censura, desposeer de su cargo de alcalde a quien lo ostentaba como miembro de su grupo político, que obviamente tenía la voluntad de mantenerlo; y acto seguido atribuirse unos derechos políticos que no se poseían con anterioridad a la moción y las correlativas ventajas económicas vinculadas a los nuevos cargos y funciones, obtenidos por mor de la nueva mayoría resultante. [...]

Para, a continuación, revocando una sentencia dictada en primera instancia, anular sendos acuerdos plenarios adoptados con posterioridad a un cambio de alcalde acontecido como consecuencia de la aprobación de una moción de censura, por los que se reconocen determinados derechos políticos y económicos –la designación de alcalde y teniente de alcalde y la percepción de retribuciones– a dos concejales del grupo del alcalde censurado que habían firmado y votado de forma determinante, junto a concejales de otro grupo, esa moción de censura.

En el mismo sentido se han pronunciado posteriormente otros juzgados y tribunales⁸⁴, en supuestos en los que se admite a trámite y votación por la Mesa de edad una moción de censura firmada de forma determinante, para obtener la mayoría exigida por la ley, por miembros del grupo político al que en su día perteneció al alcalde censurado.

Pero queda aún la duda de cuándo determinados derechos políticos y económicos recaen en concejales debido a su capacidad personal y condición de concejal, y cuándo debido a los efectos de su actuación como tráfuga, y

83. STSJ de la Comunidad Valenciana de 8 de febrero de 2013 (Ar. JUR\2013\88922).

84. Sentencias del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife de 5 de febrero de 2014 (Ar. RJCA\2014\93 y 264).

en este sentido se ha pronunciado algún otro tribunal⁸⁵, que, respecto de unas decisiones municipales atribuyendo determinados cargos y funciones a concejales no adscritos y reconociéndoles el derecho a desarrollarlos en régimen de dedicación exclusiva, se decanta por entender que:

[...] En efecto, no se trata de atribuir al concejal no adscrito mayores funciones representativas que las que ostentaba antes de tener tal condición, sino de ser nombrado para cargos que son ajenos a la pertenencia o no al grupo político, pues como refiere gráficamente la sentencia apelada, nadie cuestiona que el no adscrito pueda ser nombrado alcalde, pero se pretende que no pueda ser teniente de alcalde, sin que la finalidad que la apelante señala de la norma impida la interpretación que sostiene, ni se vacíe de contenido, por lo que no se comparten las apreciaciones que de otras sentencias de los juzgados y de este Tribunal se citan como apoyo al recurso, como por otra parte se razona en la sentencia apelada, y de las que se aparta razonablemente, y con ello, las funciones del teniente de alcalde y concejales delegados pueden ser desempeñadas por cualquier concejal, cuyos derechos económicos y políticos derivan no de la condición de no adscritos, sino de su calidad de concejal, pues en definitiva la norma debe ser interpretada, atendiendo a todos los criterios del art. 3.1 del CC como se recoge por las partes apeladas y se da aquí por reproducido, en el sentido de limitar derechos individuales, pues no es ese el contexto en que se integra este precepto. [...]

85. STSJ de Asturias de 30 de septiembre de 2013 (Ar. JUR/2013/318630).