



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

Por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de _____ se solicita de este Servicio de Asesoramiento Local, informe jurídico sobre varias cuestiones relativas a la expulsión de un Concejal del grupo político municipal del que formaba parte.

Como antecedentes el Ayuntamiento manifiesta que el _____ se constituyó como tal Grupo, aunque provenía de lista electoral de UPYD, y que estaba formado por dos concejales. Que el portavoz de este grupo municipal, ha comunicado por escrito (cuya copia adjunta el Ayuntamiento a la solicitud de este informe), que ha expulsado del grupo al otro Concejal. El portavoz solicita que el otro Concejal sea inscrito con Concejal no adscrito y que proceda al cálculo de las asignaciones por grupo. Por su parte, el Ayuntamiento nos indica que el otro Concejal no se considera expulsado del grupo.

Ante esta situación, el Ayuntamiento plantea las siguientes cuestiones:

- 1) ¿Debe el Ayuntamiento, ya sea Pleno o el Alcalde, adoptar algún tipo de acuerdo o resolución?
- 2) ¿Debe procederse a realizar la nueva asignación al _____?
- 3) ¿Debe declararse que el Concejal, que no es portavoz, ha pasado a tener la condición de no adscrito?

Para resolver estas cuestiones, vamos a invertir el orden de las preguntas 2 y 3, por considerar que permite responder de mejor modo a lo planteado por el Ayuntamiento.

La legislación aplicable a esta materia es la Constitución Española (CE), la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), y el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

Antes de emitir este informe, tenemos que indicar que este Servicio emitió un informe con fecha 19 de octubre de 2012 sobre la expulsión de estos dos concejales del partido político del que formaban parte y su incidencia en el grupo político municipal que tenían constituido en el Ayuntamiento. A continuación respondemos las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento.

- 1) “¿Debe el Ayuntamiento, ya sea Pleno o el Alcalde, adoptar algún tipo de acuerdo o resolución?”.**

Las expulsiones de miembros de los grupos políticos no se encuentran reguladas en nuestra legislación de régimen local. La única referencia sobre ello se encuentra en el último párrafo del apartado 3 del artículo 73 de la LBRL, cuando indica que *“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”.*



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

Por lo tanto, la legislación vigente prevé la posibilidad de expulsión, pero no establece ningún procedimiento. En realidad se trata de una materia propia de los Reglamentos Orgánicos de cada Ayuntamiento, no obstante, el Ayuntamiento de Aldeamayor no dispone de tal Reglamento.

La STS de 8 de febrero de 1994, establece que en todo caso *“la naturaleza asociativa del grupo hace que la voluntad de éste tenga una fortísima prevalencia, frente a cualquier otra consideración, en cuanto a la adquisición y pérdida de la cualidad de miembro del mismo y aunque puedan existir supuestos en que dicha voluntad deba considerarse jurídicamente viciada...”*

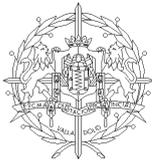
Por tanto de la sentencia citada se desprende que es la voluntad del grupo la que decide sobre la adquisición o pérdida de tal condición, en base a la voluntad asociativa del mismo.

¿Y qué tiene que hacer el Ayuntamiento ante una expulsión de un miembro de un grupo municipal por parte del grupo? Ya hemos visto que la expulsión es algo que le corresponde decidir al grupo político, por lo tanto, el Ayuntamiento no tiene nada que controlar o valorar sobre tal decisión.

Puesto que no existe un procedimiento establecido, lo lógico es entender que el procedimiento ante el Ayuntamiento será el mismo que el regulado para la constitución de los grupos políticos. Así, el artículo 24 del ROF establece que *“1. Los grupos políticos se constituirán mediante escrito dirigido al Presidente y suscrito por todos sus integrantes, que se presentará en la Secretaría General de la Corporación dentro de los cinco días hábiles siguientes a la constitución de la Corporación. 2. En el mismo escrito de constitución se hará constar la designación de Portavoz del grupo, pudiendo designarse también suplentes.”*. Y a continuación el artículo 25 del mismo texto legal establece que *“De la constitución de los grupos políticos y de sus integrantes y portavoces, el Presidente dará cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre tras cumplirse el plazo previsto en el número 1 del artículo anterior”*.

De la lectura de ambos artículos se desprende que si los grupos políticos se constituyen mediante escrito dirigido al Presidente y suscrito por todos sus integrantes, y que de la constitución de los grupos se dará cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre, este Servicio entiende que la disolución de los mismos, o las vicisitudes que se produzcan con posterioridad, como pudiera ser el cambio de portavoz o la expulsión de algún miembro, tendría que tramitarse del mismo modo, de tal modo que ante un escrito del portavoz del grupo donde se indica que se ha expulsado a uno de sus miembros, se tendrá que dar cuenta en el Pleno en la primera sesión que éste celebre.

Por tanto, se tratará de una toma de conocimiento de la expulsión que se ha producido, sin que el Ayuntamiento pueda entrar a valorar o controlar si esta expulsión es correcta o si jurídicamente la voluntad del grupo se encuentra viciada. Este control únicamente podrá llevarse a cabo por los órganos jurisdiccionales, ya que según la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras STS de 14 de mayo de 2002, Sala de lo Contencioso-Administrativo), establece que *“...las decisiones relativas a la admisión o expulsión de los miembros de los grupos políticos, a que se refiere el Real Decreto citado, tienen una dimensión pública y administrativa, susceptible de examinarse por esta jurisdicción...”*, y continúa diciendo que *“...es claro, que las decisiones de tales grupos, no se puede entender que no trasciendan de las relaciones jurídico privadas, cual*



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

refiere la sentencia recurrida, pues, entre otras, la decisión de expulsión de un grupo, priva al concejal de participar en el grupo a que pertenecía, altera el grupo y tiene por tanto trascendencia para él...es claro que la expulsión de algunos de los concejales del grupo político, tienen una dimensión jurídico pública, suficiente para justificar su revisión ante esta jurisdicción y excluirle de la jurisdicción civil, al no tratarse de la expulsión de un miembro del partido por parte de los órganos competentes del partido, que sí es revisable ante la jurisdicción civil. Otra cosa ciertamente será el alcance limitado de esa revisión jurisdiccional, en razón a la discrecionalidad que debe reconocerse a las decisiones de los propios grupos políticos... ”.

De lo expuesto se deduce que el Ayuntamiento ante un escrito del portavoz del grupo indicando que se ha expulsado a uno de sus miembros, tendrá que dar cuenta al Pleno sin entrar a valorar si esta expulsión es correcta o no, sin perjuicio, por supuesto de que el Concejal expulsado pueda recurrir tal decisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por tanto, la respuesta a la cuestión planteada por el Ayuntamiento sobre si debe adoptar algún acuerdo o resolución ante esta expulsión, este Servicio considera que el Pleno tendrá que limitarse a tomar conocimiento de la expulsión y adoptar los acuerdos que sean consecuencia lógica de esta toma de conocimiento y que veremos a continuación.

2) “Debe declararse que el Concejal, que no es portavoz, ha pasado a tener la condición de no adscrito?”

Como hemos indicado anteriormente, una vez tomado conocimiento de la expulsión, el Ayuntamiento no tiene más opción que adoptar los acuerdos que son consecuencia seguida de una expulsión del grupo. Es decir, una vez que un Concejal ha sido expulsado de un grupo político, es evidente que este Concejal ya no forma parte del mismo (con independencia de que esta expulsión no sea correcta), y por tanto al no formar parte ya de este grupo político, el Ayuntamiento, pues tendrá que declarar en qué situación queda este Concejal.

Sobre esta cuestión, han existido muchos pronunciamientos jurisprudenciales, en orden a entender si los concejales expulsados de un grupo político tenían que integrarse en el grupo mixto o ser declarados como concejales no adscritos. La polémica cuestión surgió porque tras la reforma operada en la LBRL tras la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, el artículo 73.3 de la LBRL estableció que *“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 aquéllos 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”*.

Del tenor literal de este precepto se ve como no se incluye expresamente entre los supuestos que dan lugar a la condición de Concejal no adscrito, a los concejales expulsados del grupo político municipal, y ello ha dado lugar a múltiples pronunciamientos judiciales. La última línea jurisprudencial se inclina por entender que estos concejales que son expulsados de su grupo político, pasan a ser considerados como concejales no adscritos.



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

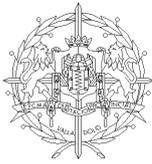
Servicio de Asesoramiento Local

Así, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid (6 de marzo de 2007, 9 de enero de 2008, 6 de febrero de 2008, 20 de febrero de 2008, entre muchas otras), entienden que la no integración en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos a la que alude el primer párrafo del artículo 73.3 de la LBRL, no distingue si el abandono al que se refiere este artículo se produce por causa voluntaria del Concejal o por causas ajenas a su voluntad, como puede ser una expulsión.

Así, por ejemplo, y entre otras muchas, la STSJ de Madrid de 30 de abril de 2008, establece que *“Son pues, dos los supuestos determinantes de la adquisición de la condición de Concejal no adscrito, los que “abandonen” su grupo de procedencia, expresión con la que el legislador parece referirse a aquéllos que voluntariamente dejen dicho grupo y, en segundo lugar, aunque en primer lugar en el precepto analizado, los que “no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos”, supuesto éste en el que el legislador incluye, dado su tenor literal, todos los supuestos en los que el Concejal, bien no llega a integrarse, bien ya no se encuentra integrado en el grupo político constituido por la formación electoral por la que fue elegido, cualquiera que sea la causa, voluntaria o no, porque el legislador no distingue..., se está refiriendo el legislador a todas las demás causas, cualesquiera que éstas sean, voluntarias o involuntarias, y por tanto, incluida la expulsión de dicho grupo. De otra forma no tendría sentido la mención específica del “abandono” que se contiene en el segundo inciso del precepto comentado.*

Esta interpretación que ha hecho el TSJ de Madrid no ha sido contradicha por el Tribunal Constitucional, cuando las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid fueron recurridas en recurso de amparo ante el TC, y aunque finalmente el TC otorgó el amparo a los concejales no adscritos, ello no fue por haber sido declarados como concejales no adscritos, sino porque el Ayuntamiento les dejó asistir a las Comisiones Informativas con voz pero sin voto, y esto es lo que para el TC es lesivo del artículo 23 de la CE.

Así dice el TC en su STC de 6 de junio de 2011, que *“En efecto, en nuestra STC 20/2011, de 14 de marzo, con apoyo en la doctrina sentada en la STC 169/2009, de 9 de julio, este Tribunal otorgó el amparo a los demandantes tras advertir que «ni la consideración como concejales no adscritos, con la consiguiente imposibilidad de formar parte de ningún grupo político municipal, ni las consecuencias que de ello se derivan, vulneran el derecho de los recurrentes a ejercer su ius in officium, por lo que, en este punto, ha de rechazarse la pretendida lesión de los derechos garantizados por el art. 23 CE» Pero precisamos seguidamente «en sintonía con lo declarado en STC 169/2009, FJ 4, que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes» (FJ 5). No obstante, «como también se advirtió en la STC 169/2009, FJ 4, de lo anterior no se deriva que los concejales no adscritos tengan derecho a que su voto compute en los mismos términos que el de los miembros de la comisión informativa adscritos a grupo. Si así fuera,*



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

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». Por ello, «para evitar la materialización del riesgo de sobrerrepresentación de la minoría que se deriva del derecho de participación directa en las comisiones informativas que corresponde a los miembros no adscritos de la corporación» resulta necesario que, «ya sea a través de las normas que regulen la organización y funcionamiento de la corporación, o del propio acuerdo a través del cual se materialice lo dispuesto en el art. 73.3 LBRL», se adopten «las disposiciones organizativas que procedan para garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las comisiones informativas no altere la citada exigencia de proporcionalidad»

Por tanto, de lo expuesto se deduce que tras la toma de conocimiento por el Pleno de la expulsión de un Concejales del grupo municipal del que formaba parte, procede que el Ayuntamiento declare que este Concejales pasa a la situación de Concejales no adscrito a grupo político.

3) “¿Debe procederse a realizar la nueva asignación al _____?”

La siguiente consecuencia tras el pase a la situación de Concejales no adscrito, será calcular la nueva asignación al grupo político, puesto que hay una parte variable en función de sus miembros, por tanto el Ayuntamiento tendrá que efectuar las nuevas asignaciones.

4) Conclusiones.

Una vez respondidas las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento, y a pesar de que el Ayuntamiento no puede entrar a valorar si la expulsión del grupo está bien efectuada o no, este Servicio quiere manifestar su opinión de que al margen de todo, cabría plantearse si en un grupo político municipal formado por dos miembros, uno puede expulsar a otro, es decir, si basta con la voluntad unilateral de uno para que un miembro sea expulsado.

Tengamos en cuenta que lo habitual será que la expulsión de un miembro de un grupo venga suscrita por todos los integrantes o por lo menos por la mayoría de los integrantes de un grupo. En un grupo de dos, nos resulta dudosa esta posibilidad, puesto que entre las funciones del portavoz del grupo en principio no se encuentran las de dirección del mismo, máxime cuando no existen estatutos que regulan el funcionamiento interno del grupo. No obstante, como hemos dicho al principio de este informe esto es algo que no le corresponde enjuiciar al Ayuntamiento, sino a la jurisdicción contencioso-administrativa.

No obstante lo anterior, lo dicho también podría abrir al Ayuntamiento la posibilidad de entender que puesto que la base de un grupo político es la voluntad de asociación entre sus miembros, en un supuesto de grupo constituido por dos miembros únicamente, el hecho de que uno no quiera que otro se encuentre en el grupo, puede considerarse como una ruptura de esta voluntad, de tal modo que podría plantearse que ya no existe voluntad de asociación, y por tanto, voluntad de seguir perteneciendo al mismo grupo político, de tal modo que entendemos que podrían existir argumentos para que el Ayuntamiento considerara que el grupo municipal ha quedado disuelto y



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

ambos concejales han quedado como concejales no adscritos a ningún grupo, máxime cuando no existe partido político al que el Ayuntamiento pudiera requerir para que le indicara quién de los dos concejales sigue formando parte del grupo municipal, ya que ambos concejales fueron expulsados del partido político por el que fueron elegidos concejales, y el Ayuntamiento no dispone en este caso la posibilidad que le brinda el artículo 73.3 último párrafo de la LBRL, cuyo tenor literal es el siguiente: *“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”*.

En conclusión, en principio y ante un escrito del portavoz de un grupo, el Ayuntamiento se limitará a tomar conocimiento de la expulsión del miembro del mismo, y adoptará los acuerdos que sean la consecuencia siguiente a esta toma de conocimiento, que son el declarar al Concejil expulsado como Concejil no adscrito y el nuevo cálculo de asignaciones económicas.

No obstante lo anterior, este Servicio entiende que cabría otra interpretación, que sería entender que el grupo se ha disuelto y ambos concejales pasarían a ser considerados como concejales no adscritos, aunque tenemos que advertir que esta interpretación no la podemos basar en ninguna normativa ante la ausencia de regulación estatal y autonómica en esta materia, en ausencia de Reglamento Orgánico del Ayuntamiento y/o estatutos que regulen el funcionamiento interno del grupo político y ante la falta también de pronunciamientos judiciales.

Se emite el presente informe sin perjuicio de otro mejor fundado en derecho.

En Valladolid, a 24 de abril de 2014.