



Ayuntamiento de Villaquilambre
Ilmo. Sr. Alcalde
Plaza de la Constitución, s/n
24012 VILLAQUILAMBRE
(León)

Asunto: Funcionamiento de grupo político XXX / Resolución.

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **2354/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El motivo de la queja se refería al funcionamiento como grupo político de dos concejales que fueron expulsados de la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones.

El escrito de queja señalaba que en lugar de pasar a la condición de no adscritos habían formado un grupo político XXX, desde ese momento habían disfrutado de los derechos atribuidos a los grupos políticos, entre ellos la percepción de la cantidad económica asignada por el Ayuntamiento a los grupos municipales.

La reclamación exponía que la representación del partido político había comunicado al Ayuntamiento la expulsión de estos dos concejales, reconociendo ambos haber abandonado la formación, sin que el Ayuntamiento hubiera finalizado el expediente para declarar su condición de no adscritos.

Ante la falta de actividad del Ayuntamiento, con fecha 05/11/2020 (nº 8651) el portavoz de uno de los grupos solicitó que se resolviera esa situación, sin que conste la respuesta a esa solicitud ni la adopción de ninguna medida.

Admitida a trámite la queja e iniciada la investigación oportuna, esta Procuraduría solicitó información sobre la cuestión planteada, en concreto sobre los siguientes puntos:

- Informe sobre los grupos políticos constituidos en esa Corporación y concejales adscritos a cada uno de ellos. Aporte copia de los escritos presentados para constitución de los grupos políticos en ese Ayuntamiento.



- Informe si se ha recibido comunicación sobre la expulsión de algún concejal de la formación política a la que pertenecía. Deberá aportar una copia de la solicitud y los trámites seguidos una vez recibida.

- Informe si existe algún concejal no adscrito a alguno de los grupos.

- Copia de las sesiones plenarias en las que se dio conocimiento al Pleno de la constitución de los grupos y de la expulsión de algún concejal de alguna formación, así como la copia de los acuerdos plenarios que se hubieran adoptado desde la toma de conocimiento de estos hechos.

- Certificación de Secretaría sobre las subvenciones reconocidas a los grupos políticos constituidos desde el mes de junio de 2019, indicando las cantidades y fechas en las que fueron abonadas a cada uno de ellos.

En atención a esta petición remite a esta Procuraduría el informe emitido por la Secretaría municipal con fecha 22/09/2021.

Este informe señala la composición de la Corporación, formada por diecisiete concejales, integrados en seis grupos políticos, entre los que se encuentra el grupo político XXX, en el que se integran dos concejales. También indica que todos los concejales de la Corporación están adscritos a algún grupo y que *“no se ha dictado ninguna resolución de expulsión de concejales de alguna formación por lo que no existe acuerdo plenario”*.

Como documentación complementaria envía la siguiente:

- Informe de Secretaría y un anexo emitido el 14/02/2016 ante una situación que tuvo lugar en el mandato anterior *“puestos a disposición de la nueva Corporación para su aplicación a las cuestiones planteadas en esta legislatura”*.

- Escritos presentados para la constitución de los grupos políticos y el oficio y certificado del Pleno de fecha 01/07/2019 sobre constitución de los grupos remitido a los Portavoces.

- Escrito remitido por (...), como Secretario General del Partido Político XXX (XXX), registrado de entrada el 27/06/2019 (nº 6830).

- Oficio remitido a (...) y a (...) sobre *“audiencia para alegaciones previa a la resolución municipal, en relación al escrito del Secretario General de XXX de junio de 2019”*, recibido el 11/07/2019.



- Oficio remitido al Secretario General de XXX sobre “*audiencia para alegaciones previa a la resolución municipal, en relación al escrito del Secretario General de XXX de junio de 2019*”, recibido por éste el 12/07/2019.

- Escrito presentado por (...), como Secretario General del Partido Político XXX (XXX) con fecha 17/07/2019 (nº 7378).

- Escrito presentado por (...) y (...) el día 02/08/2019 (nº 7896).

- Escrito presentado por (...) el 05/11/2020 (nº 8651) en el que solicita “la finalización y la resolución del expediente”.

- “*Despacho del anterior escrito en ejecución de petición de informe al mismo que fue solicitado a esta Secretaría el 5 de enero de 2021, se completó “la tarea” sin resolver el expediente en la forma que se indica en el pdf de la ficha de misma que se adjunta. Junto con la ficha se adjunta también el proceso de la misma*”.

- Acta del Pleno de 01/07/2019 en el que se tomó conocimiento de la constitución de los grupos políticos municipales.

- Certificado del Secretario en el que constan las subvenciones reconocidas a los grupos políticos constituidos en el Ayuntamiento de Villaquilambre desde el mes de junio de 2019, indicando las cantidades y fechas en las que fueron abonadas hasta el 26/08/2021.

De la documentación enviada resultan los siguientes **hechos**:

- Después de las elecciones locales de 26/05/2019 la Corporación se constituyó el 15/06/2019, en los cinco días hábiles siguientes se recibieron escritos de constitución de los grupos políticos.

- El **17/06/2019** (nº 6545) se recibe en el Registro escrito presentado por “*concejales electos por la lista de XXX en las elecciones locales del 26 de mayo de 2019*” (...) según el cual “*se constituyen en grupo político en el Ayuntamiento de Villaquilambre, con la denominación de XXX*”.

- El **27/06/2019** (nº 6830) se recibe escrito firmado por el Secretario de la formación política con la que los concejales concurrieron a las elecciones, en la que se comunica que el Comité Ejecutivo del Partido había decidido con fecha 20/06/2019 que los concejales pasen a la condición de no adscritos.



- Los escritos de constitución de los grupos políticos fueron dados a conocer al Pleno en la sesión de **01/07/2019**, incluido el presentado por los concejales electos por el partido Unión del Pueblo Leonés que informaban de la constitución del grupo XXX.

- El **11/07/2019** se requiere al Secretario general del partido político para que aclare si esos concejales han sido expulsados de la formación política por la que concurrieron a las elecciones. En la misma fecha se informa a esos concejales de la recepción del escrito de 27/06/2019 y de la petición de aclaración del mismo, se les concede *“audiencia para alegaciones, previa a la resolución municipal”* por plazo de quince días.

- El **17/07/2019** (nº 7378) se recibe escrito del Secretario General del partido político que señala que *“por acuerdo del Comité Ejecutivo del Partido de fecha 20 de junio de 2019 se decidió la expulsión de los mencionados concejales y que pasasen a la condición de no adscritos”*.

- El **02/08/2019** (nº 7896) se recibe escrito de los concejales afectados en el que solicitan que *“se dé por no presentado el escrito de expulsión de XXX y por tanto no se produzcan los efectos del artículo 73.3 de la LBRL, o en su defecto, se suspendan sus efectos, hasta que XXX presente, la documentación correspondiente, en el que aporte las pruebas de que se han llevado a cabo los trámites necesarios para nuestra expulsión conforme a los Estatutos del Partido (...)”*.

- Con fecha **05/11/2020** (nº 8651) el portavoz de uno de los grupos presenta solicitud para que *“sea finalizado y resuelto el citado expediente, ya que la ausencia de resolución puede estar produciendo situaciones contrarias a derecho”*.

- No existe ningún acto o acuerdo posterior.

A la vista de la información y documentación remitida se ha considerado preciso realizar las siguientes consideraciones:

a) *Sobre la constitución de los grupos políticos.*

El análisis de esta cuestión ha de partir de las disposiciones contenidas en el **artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local:**

“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.

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 éste 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”.

En el ámbito autonómico la **Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de Titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos**, se refiere en el artículo **artículo 10** a los miembros no adscritos.

1. Los miembros de las entidades locales pasarán a tener la condición de miembros no adscritos en las siguientes circunstancias:



a) *No haberse integrado en el grupo político constituido por la formación electoral que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones.*

b) *Haber abandonado o haber sido expulsado por acuerdo mayoritario del grupo político mediante votación. En este último supuesto deberá quedar constancia escrita del acuerdo adoptado. Ningún miembro de la entidad local perteneciente al grupo mixto podrá ser expulsado del mismo.*

2. *En ningún caso, los miembros no adscritos podrán integrarse en el grupo mixto.*

3. *Los miembros no adscritos tienen los derechos y los deberes individuales, incluidos los de carácter material y económico, que según las leyes forman parte del estatuto de los miembros de las entidades locales, y participan en las actividades propias del ente local de manera análoga a la del resto de miembros. Los miembros no adscritos serán informados, y podrán asistir a las comisiones informativas y a las reuniones de otros órganos colegiados en que estén representados los grupos políticos municipales.*

Específicamente, los miembros no adscritos no podrán disfrutar del régimen de dedicación exclusiva, ni de dedicación parcial, y perderán, en su caso, los puestos que ocuparen en las Comisiones para las que hubiesen sido designados por el grupo político al que hubieran pertenecido”.

El Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las entidades locales (ROF), dispone en el artículo 24.

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.*

En la primera sesión extraordinaria el Alcalde dará cuenta al Pleno de la constitución de los grupos políticos, sus integrantes y Portavoces, **artículo 25** del ROF.

Consultado el texto del **Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Villaquilambre**, disponible en el portal web municipal, no contiene **ninguna disposición sobre la constitución de los grupos** y respecto a los concejales no adscritos regula su participación en las Comisiones Informativas (artículos 37 y 93).



La legislación básica local contempla la necesidad de constitución de grupos políticos para la actuación corporativa, pasando a ser considerados como no adscritos los concejales que no se integren *ab initio* en el grupo político que constituya la formación política por la que fueron elegidos y los que, posteriormente, lo abandonen. La figura del concejal no adscrito deriva de su falta de integración en un grupo político municipal, ya sea voluntaria o por expulsión de la formación política por la que fue elegido y que constituyó el grupo político municipal.

Los grupos municipales han de constituirse dirigiendo un escrito al Alcalde suscrito por sus integrantes que ha de ser presentado en los cinco días hábiles siguientes a la constitución de la Corporación, haciendo constar la designación del portavoz y suplentes.

La formación con la que fueron elegido los concejales es la que constituye el grupo político, por eso los concejales que la abandonan en cualquier momento pasan a la condición de no adscritos por mandato de la ley, sea ese abandono voluntario o forzoso.

En ese sentido hemos de recordar que el Tribunal Supremo en sentencia de fecha 20/05/1988 afirma que *“para la constitución de los grupos políticos, de conformidad con los artículos 24 y 25 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, será necesario escrito suscrito por todos sus integrantes y dirigido al Presidente de la Corporación, que habrá de dar cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre, órgano en el que por tanto queda residenciada la competencia para examinar y decidir si dicha constitución cumple con la normativa de aplicación, acuerdo plenario que denegó a las Concejales recurrentes la formación de grupo político que en este caso es el que ha sido impugnado ante los Tribunales de Justicia, siendo en consecuencia desestimable la alegación que también se formula sobre una supuesta vulneración del artículo 24.1 de la Constitución, sustancialmente fundamentada en la tesis errónea de que los Concejales tienen el derecho a decidir sobre la formación de su propio grupo político, pretendiendo trasladar a la Corporación la obligación de impugnar ante los Tribunales de Justicia la constitución de esos grupos políticos por los propios Concejales cuando estime que no se ajusta a la legalidad, lo que supondría el reconocimiento de que los grupos políticos tienen facultades decisorias en su formación, con rango de actos administrativos, cuyas supuestas decisiones habría de acatar el Pleno sin otra posibilidad que su impugnación jurisdiccional, alegación que también debe ser rechazada”*.

Por tanto, quienes no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos tienen la consideración de miembros no adscritos y no pueden integrarse en ningún grupo. Cuando la expulsión o abandono tiene lugar una vez constituido el grupo y afecta a la mayoría de sus miembros, el artículo 73.3 LBRL



faculta al Secretario de la Corporación para dirigirse al representante legal de la formación política que presentó la candidatura correspondiente a efectos de que notifique la acreditación de las circunstancias señaladas.

En este caso los concejales elegidos por la formación política Unión del Pueblo Leonés presentaron escrito en el que declararon su voluntad de constituir un grupo político bajo la denominación XXX, el Pleno tuvo conocimiento de los escritos presentados para la constitución de los grupos, incluido el citado, en la sesión de 01/07/2019.

El jueves anterior a ese Pleno (el 27/06/2019) se había recibido en el Registro del Ayuntamiento un escrito del Secretario General del partido político XXX en el que se indicaba que por acuerdo el Comité Ejecutivo del Partido de 20/06/2019 se había decidido que los concejales (...) y (...) pasaran a la condición de no adscritos. Ninguna gestión se realiza antes del Pleno para aclarar el contenido del escrito, ni se da cuenta en esa sesión de su recepción, no siendo hasta el 11/07/2019 cuando la Alcaldía solicita aclaración sobre la expulsión de los concejales del partido con el que se habían presentado a las elecciones de 2019.

La aclaración se pide por considerar que no es el partido político el que decide el paso a la condición de no adscritos de los concejales; ciertamente es el Ayuntamiento y más concretamente el Pleno, como se ha indicado, el órgano que debe aplicar el efecto que produce en el seno de la organización municipal el abandono de los concejales de la formación por la que fueron elegidos.

Los términos empleados para comunicar al Ayuntamiento la decisión de la formación política que afectaba a los dos concejales aunque pudo no ser precisa, esa comunicación hacía alusión a la aplicación del artículo 73.3 LBRL y finalizaba indicando que *“proceda a cursar la baja como miembros del partido político XXX pasando a la categoría de concejales no adscritos (...)”*.

Al haber cursado la petición de aclaración después de la dación de cuenta al Pleno de su constitución, el grupo continúa funcionando hasta la actualidad, por tanto ningún efecto produce la recepción (con fecha 17/07/2019) del escrito en el cual el Secretario del partido, atendiendo al requerimiento cursado desde el Ayuntamiento, aclara que en aquella fecha (20/06/2019) habían sido expulsados del partido en cuya lista electoral estaban incluidos para concurrir a las elecciones y por la que resultaron elegidos.

Comunicada la expulsión de los concejales del partido electoral y la fecha en la que tuvo lugar, no acarrea ninguna consecuencia, pues en ningún momento desde el 17/07/2020 adopta el Pleno ningún acuerdo sobre la declaración de estos concejales como no adscritos.



Es posible que al tiempo de formular el escrito (17/06/2019) cumplieran los requisitos para integrarse en el grupo político que pretendían constituir, pues los concejales pertenecían todavía al partido por el que fueron elegidos, pero esos requisitos ya no estaban presentes cuando se informó al Pleno de la constitución del grupo, órgano que debía examinar la concurrencia de los presupuestos exigibles y que debió denegarla, al margen de la voluntad de los concejales que pretendían su creación. Por mandato legal, los concejales no podían integrarse en un grupo político que no se correspondía con la candidatura electoral con la que habían concurrido a las elecciones.

Es más, después de que el Pleno tomara razón –indebidamente- de la constitución de ese grupo político y una vez aclarada la expulsión de los concejales del partido político con el que concurrieron a las elecciones, tampoco el Pleno adoptó ningún acuerdo para adaptar la organización corporativa a la existencia de dos concejales que tenían la condición de no adscritos, ni siquiera cuando más de un año después el portavoz de otro grupo solicita que se resuelva esta situación.

Por tanto esa Corporación debe adoptar las decisiones correspondientes sobre el funcionamiento de un grupo político integrado por dos concejales expulsados de la formación política con la que se presentaron a las elecciones y que por aplicación de la ley tienen la condición de no adscritos, por lo que no pueden funcionar como tal grupo dentro de la organización municipal.

b) Sobre las asignaciones económicas a los grupos políticos.

El hecho de que los concejales tengan la condición de no adscritos no implica que carezcan de todo derecho o deber, pues sin duda conservan todos los que les otorga su condición de electos. Los concejales no adscritos son cargos públicos representativos, a quienes el artículo 23.2 de la Constitución Española reconoce el derecho a la participación política en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, reconocido en el apartado 1 del mismo precepto.

El Tribunal Constitucional reiteradamente ha declarado que el derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 CE es un derecho de configuración legal, en el sentido de que corresponde primeramente a las leyes fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los representantes políticos, de manera que “*una vez creados, quedan integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren*”. (Por todas, STC 20/2011, de 1 de marzo).



El mismo Tribunal admite que el artículo 73.3 LBRL no fija el régimen jurídico completo de las facultades y derechos de los miembros no adscritos. En la sentencia de 246/2012, de 20 de diciembre, señala que el precepto *“deja un amplio margen que debe ser completado por las Leyes de régimen local de cada Comunidad Autónoma y el reglamento orgánico de cada Ayuntamiento o Diputación, si bien sí que establece (párrafo tercero) que 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, limitación esta cuya conformidad con el art. 23 CE hemos declarado en la STC 9/2012, de 18 de enero”*.

El régimen del concejal no adscrito puede ser fijado dentro de unos parámetros que no pueden ser sobrepasados, un límite mínimo constituido por los derechos que le corresponden como concejal electo (que pertenecen al núcleo esencial de sus funciones representativas) y uno máximo, constituido por los derechos económicos y políticos que le hubiesen correspondido de permanecer en el grupo político de procedencia, que no pueden superarse.

Ahora bien, los concejales no adscritos no pueden percibir o beneficiarse de los recursos económicos puestos a disposición de los grupos políticos.

El paso a la condición de concejal no adscrito conlleva la pérdida de los derechos económicos vinculados a los grupos políticos municipales; así, el Tribunal Supremo en la sentencia de 03/07/2012 ha afirmado que *“esas compensaciones económicas se destinan a los órganos de gobierno y con carácter fijo a los grupos municipales y por tanto no podrán ser percibidas por concejales no adscritos que conservan todos sus derechos políticos y económicos, pero que no los pueden percibir en el caso de estos últimos a través de ningún grupo municipal ya que no pertenecen a ninguno. Sus emolumentos serán personales y por las tareas que desempeñen en el seno de la Corporación y así se les reconozcan”*.

Esta es también la línea expresada en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 1573/2009, de 21 de julio: *“La condición de concejales no adscritos implica que no podrán formar parte de ningún otro grupo político así como la pérdida de los derechos económicos vinculados a los grupos políticos municipales, reteniendo los derechos que individualmente le correspondan como miembro de la Corporación pero no los derivados, con carácter exclusivo, de su pertenencia a un grupo político. Siendo, por tanto, plenamente ajustada a derecho la actuación administrativa recurrida que asigna retribuciones en base a los cargos que se ostentan”*. En el mismo sentido se pronuncia el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, sentencia de 13/03/2009, y el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, sentencia de 23/05/2011.



Por tanto, no cabe el reconocimiento de una asignación económica como grupo político a los dos concejales expulsados de la formación electoral por la que fueron elegidos, debiendo ser considerados como concejales no adscritos.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

- Debe el Pleno, previo informe de Secretaría, adoptar los acuerdos precisos sobre el paso a la condición de no adscritos de dos concejales expulsados de la formación política por la que concurrieron a las elecciones, fijando los efectos que ha de producir sobre las asignaciones percibidas como integrantes de un grupo político.

- Debe adoptar el Pleno los acuerdos precisos para adaptar la organización municipal a la existencia de dos concejales no adscritos a ningún grupo político, sin perjuicio del reconocimiento de los derechos que les correspondan como concejales electos.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López