



CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓN LOCAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA
Dirección General de Administración Local

Fecha: A fecha de firma electrónica

Ref: 003/2017/EIJ/APP

Asunto: Criterio expulsión y destitución Portavoz
Grupo Político

**A TODAS LAS DELEGACIONES DEL
GOBIERNO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
Servicio de Administración Local**

Habiéndose solicitado por el Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de Algeciras informe a esta Dirección General sobre *"controversias suscitadas relativas a la portavocía de D^a M.^a José Jiménez Izquierdo tras la expulsión del Grupo municipal Algeciras Sí se puede"*, conforme a lo dispuesto en el Protocolo de Actuación de 26 de septiembre de 2012, en la Elaboración de Informes sobre Régimen Local para la Adopción de Criterios de Actuación por la Dirección General de Administración Local y por los Servicios Periféricos de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, se emitió el correspondiente informe por la persona a la que se encargó su estudio y redacción, siendo posteriormente valorado por la Comisión Técnica designada a tal fin, que se pronunció al efecto.

Habiendo decidido esta Dirección General asumir el contenido del citado informe, al objeto de que el criterio adoptado en el mismo sea debidamente seguido en todas las actuaciones de la Dirección General de Administración Local y de los Servicios Periféricos de la Consejería de la Presidencia y Administración Local, conforme dispone el punto 5º del citado Protocolo, le doy traslado de su contenido, del siguiente tenor literal:

"PRONUNCIAMIENTO DE LA COMISIÓN TÉCNICA RESPECTO A LA CONSULTA EFECTUADA POR EL SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE ALGECIRAS SOBRE "CONTROVERSIAS SUSCITADAS RELATIVAS A LA PORTAVOCÍA DE D^a M.^a JOSÉ JIMÉNEZ IZQUIERDO TRAS LA EXPULSIÓN DEL GRUPO MUNICIPAL ALGECIRAS SÍ SE PUEDE"

ANTECEDENTES:

Con fecha 3 de abril de 2016, tuvo entrada en el Registro General de la Subdelegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en el Campo de Gibraltar (Cádiz), certificado del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Algeciras del día 13 de febrero de 2017, por el que se solicita informe jurídico en relación a las ***"controversias suscitadas relativas a la portavocía de D^a M.^a José Jiménez Izquierdo tras la expulsión del Grupo municipal Algeciras Sí se Puede"***.

Conforme a lo dispuesto en el punto 2º del mencionado protocolo de actuación, el Ilmo. Sr. Director General de Administración Local decidió que se elaborase el informe solicitado.



FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Para enmarcar el asunto, en primer lugar tenemos que analizar las agrupaciones de electores y su regulación, ya que el conflicto planteado parte de la presentación a las elecciones municipales de la citada concejal a través de una agrupación, para analizar a continuación los grupos políticos y la posible solución a las controversias suscitadas con la portavocía sobre su expulsión del grupo municipal.

1. La primera cuestión que se plantea en el presente informe viene referida a las Agrupaciones de Electores. Análisis:

Las agrupaciones de electores se encuentran reguladas fundamentalmente en el artículo 187 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General 5/1985, de 19 de junio (en adelante LOREG), donde se recoge que, además de los grupos políticos, pueden presentarse candidaturas por las agrupaciones de electores con una serie de requisitos que transcribimos a continuación:

"Artículo 187.3. [Presentación de candidaturas para elecciones municipales]:.....

3. Para presentar candidatura, las agrupaciones de electores necesitan un número de firmas de los inscritos en el censo electoral del municipio, que deberán ser autenticadas notarialmente o por el Secretario de la Corporación municipal correspondiente, determinado conforme al siguiente baremo:

a) En los municipios de menos de 5. 000 habitantes no menos del 1 por 100 de los inscritos siempre que el número de firmantes sea más del doble que el de Concejales a elegir.

b) En los comprendidos entre 5. 001 y 10. 000 habitantes al menos 100 firmas.

c) En los comprendidos entre 10. 001 y 50. 000 habitantes al menos 500 firmas.

d) En los comprendidos entre 50. 001 y 150. 000 habitantes al menos 1. 500 firmas.

e) En los comprendidos entre 150. 001 y 300. 000 habitantes al menos 3. 000 firmas.

f) En los comprendidos entre 300. 001 y 1. 000. 000 de habitantes al menos 5. 000 firmas.

g) En los demás casos al menos 8. 000 firmas.

4. Las candidaturas presentadas y las proclamadas se publicarán en el « Boletín Oficial » de la provincia correspondiente"

La Junta Electoral Central tiene reiteradamente acordado en relación con las Agrupaciones de Electores, entre otras cuestiones, lo siguiente que aparece reflejado en su acuerdo de 16 de febrero de 2006 en los siguientes términos:

"Deben considerarse promotores de las agrupaciones de electores aquéllos que impulsan o promueven la presentación de candidaturas por uniones de personas y figuran con tal carácter en el escrito de designación de los representantes de sus candidaturas ante las correspondientes Juntas Electorales....

Las agrupaciones de electores se constituyen única y exclusivamente para cada proceso electoral concreto, por lo que ha de procederse a nueva recogida de firmas para presentar candidatura en cada nuevo proceso electoral, no pudiendo iniciarse la recogida de firmas antes de la convocatoria electoral, por cuanto la validez de las actuaciones electorales requiere que las mismas se realicen dentro del período electoral.....

La agrupación de electores queda formalmente constituida con la presentación de la candidatura ante la Administración electoral, no necesitando ser registrada como asociación.

Es potestativa la inclusión de símbolos y siglas.

No existe derecho preferente para la constitución de agrupaciones de electores a favor de quienes presentaron candidaturas por agrupaciones de electores en anteriores consultas electorales.

No cabe la constitución de coaliciones de agrupaciones de electores ni de éstas con partidos políticos.

*El Tribunal Constitucional en su Sentencia 16/1983, de 10 de marzo, puso de relieve que "por su propio carácter (las agrupaciones de electores) **tienen la vida constreñida al concreto proceso electoral, sin que se genere una asociación política, cuyo órgano de representación y decisión se traslada a los integrantes de la candidatura presentada por los electores**". En este sentido, la Junta Electoral Central ha señalado en numerosas ocasiones que **las agrupaciones de electores se constituyen, única y exclusivamente, para cada proceso electoral concreto (Ac. 26 de noviembre de 1990, 13 y 30 de septiembre de 1999 y 16 de febrero de 2006, entre otros) de manera que, una vez extinguida la agrupación de electores, carecen de trascendencia jurídica las decisiones que presumiblemente adopten sus órganos de gobierno.***

*Asimismo, la Junta Electoral Central tiene reiteradamente declarado que los asuntos referidos a la creación, disolución y denominación de los grupos municipales, así como la adscripción o **exclusión de concejales de los mismos, son cuestiones de régimen local y no electoral que, por consiguiente, no son competencia de la Junta Electoral Central.***

2.- "La segunda cuestión que se plantea en el presente informe viene referida a los Grupos políticos:

2.1.- En primer lugar, se plantea, a través de la controversia suscitada, si puede un grupo político de una Corporación local, cuyo origen sea una agrupación de electores expulsar a alguno de sus miembros y en caso afirmativo, qué mayoría se requiere para tal decisión. Además se plantea si en caso de expulsión pasa a la condición de Concejal no adscrito.

2.2.- En segundo lugar, (A continuación) se plantea si un grupo político de una Corporación Local, puede destituir a su portavoz.

En relación con la primera cuestión, cabe señalar que los grupos políticos se encuentran regulados en la ley 7/1985, de 2 de abril (LRBRL) y en el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales (en adelante ROF).

Para contestar a las cuestiones planteadas debemos aludir a lo dispuesto en el artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRRL) que señala lo siguiente:

*"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 (...)** 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."*

El artículo 23 del ROF a su vez, establece que:

"1. Los miembros de las Corporaciones Locales, a efectos de su actuación corporativa, se constituirán en grupos.

2. Nadie puede pertenecer simultáneamente a más de un grupo."

Además de los preceptos citados, desconocemos si el Reglamento Orgánico del Ayuntamiento en cuestión recoge algo al respecto. Al no haberse comunicado, partimos de la consideración de que carece de dicha regulación .

El artículo 24 del ROF exige para la **constitución del correspondiente Grupo Político**, que se realice *"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"*, por lo que podría deducirse que para modificarlo se debería seguir un trámite similar aunque no viene dispuesto en el ROF, más bien, en base a la jurisprudencia parece que se deja a la discrecionalidad de cada grupo.

El Tribunal Supremo reconoce hasta tal punto autonomía organizativa a los grupos que considera incluso viable que el grupo acuerde la expulsión de alguno de sus miembros. Así, la STS de 8 de febrero de 1994 (RJ/1994/991), ya reconocía en este punto una gran discrecionalidad a los grupos. Indica así literalmente la citada sentencia del TS en su Fundamento Jurídico Primero que *"...estando los grupos sometidos a un régimen de reglamentación administrativa y siendo piezas básicas en la formación de la voluntad de los entes de la Administración Local, puesto que a través de ellos se forma y expresa la de los individuos que los integran con carácter representativo, podemos alcanzar la conclusión de que las decisiones de los mismos relativas a la admisión o expulsión de sus miembros tienen una dimensión pública y administrativa, susceptible de examinarse por esta jurisdicción, **aun cuando la amplitud de la discrecionalidad que debe reconocerse a las decisiones de los propios grupos haga que el alcance del control jurisdiccional sea realmente escaso.**"*

En cuanto a la cuestión de la mayoría exigible para expulsar a un miembro del grupo político, y tratándose de una modificación de un instrumento democrático de representación, debería estarse a la regulación interna del grupo en caso de existir.

Aun cuando el escrito se dirige al Presidente y éste debe dar cuenta al Pleno (ex. Artículo 25 del ROF) la integración en el grupo se opera desde el momento de la suscripción del escrito correspondiente; la puesta en conocimiento del Pleno y del Presidente tiene por simple misión que éstos conozcan la nueva estructura de los grupos. Según la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de noviembre de 2001 (JUR/2002/93167) "*La constitución de estos Grupos es "un acto recepticio y unilateral que produce plena eficacia con su presentación en la Secretaría del Ayuntamiento...sin necesidad de su aceptación por el Pleno ya que el Art.25 ROE sólo habla de "dar cuenta al Pleno", requisitos al que no puede anudarse efectos constitutivos"* (STC 185/93, de 31 de mayo, F.J.5.)

En relación con la segunda cuestión, el funcionamiento democrático del grupo se debe plasmar asimismo en la posibilidad de que este acuerde la destitución de su portavoz y el nombramiento de otro, ya que es lógico que si el portavoz ha perdido la confianza de la mayoría del grupo que pueda ser sustituido. Del artículo 24 del ROF se desprende la exigencia de unanimidad para el primer nombramiento, aunque no recoge mayoría para su sustitución; cuestión esta que no parece que pueda preocupar en el caso planteado, ya que la han acordado los demás miembros del grupo político municipal afectado.

En definitiva, entendemos que un grupo político municipal puede expulsar a alguno de sus miembros, e igualmente puede destituir a su portavoz, requiriéndose para ello del voto que se establezca en su regulación interna o, en caso contrario, al menos el de la mayoría de sus miembros, así como su formalización por escrito dirigido a la Alcaldía presentado en la Secretaría General.

En el el fundamento de derecho quinto de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid número 1698 de 24 de octubre de 2008 (RJCA 2009, 249) se indica literalmente 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 la citada formación política los legítimos integrantes de dicho grupo político a todos los efectos...."*

Igualmente, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid número 607/2008 de 30 de abril (JUR/2008/215025. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9ª) ante un supuesto donde se plantea que el artículo 73.3 LBRL, en la redacción dada al mismo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, no contempla la figura del Concejil no adscrito para la expulsión del grupo municipal al que se pertenece, señala la Sala en su Fundamento de Derecho Sexto que la utilización por el legislador en este artículo del concepto "abandono", "*que parece aludir a la no integración por voluntad del Concejil, como segundo supuesto determinante de la adquisición de la condición de Concejil no adscrito, nos permite suponer que en el primer supuesto, al no concretarse las causas por las que se produce la no integración del Concejil en el grupo político constituido por la formación electoral por la que fue elegido, 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.

Además, el último párrafo del precepto comentado se refiere expresamente al supuesto de expulsión, al señalar 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....", párrafo éste en el que también se utiliza la expresión "abandono" como deje voluntario del grupo por contraposición con la expulsión.

La nueva opción del legislador estatal es, pues, clara, **en los supuestos de expulsión del Concejel del grupo político constituido por la formación electoral por la que fue elegido, en la medida en que esta expulsión supone su no integración en dicho grupo, pasa a actuar en la Corporación como Concejel no adscrito, siendo ésta la situación que la ley le reconoce, sin que la ley le reconozca derecho alguno a constituir un nuevo grupo, pues la expulsión se encuentra recogida entre los supuestos excepcionados por la ley del derecho a constituir grupo político.**"

La STC 20/2011, advierte además 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» (STC 20/2011, F. 4).

De otro lado, el art.23 del ROF señala que ningún concejal puede pertenecer a más de un grupo. Además, es preciso tener en cuenta que hasta la reforma de la LRBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, todo concejal debía integrarse en un grupo, si bien con dicha ley, se ha introducido la figura del concejal no adscrito.

El mero hecho de tener la consideración de miembro no adscrito, tal y como se indica entre otras en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 17 de marzo de 2005 (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 1ª. Sentencia núm. 421/2005 de 17 de marzo (RJCA/2005/207) no implica vulneración del derecho fundamental de configuración legal consagrado en el artículo 23.2 CE, en la medida que no quedan mermados sus derechos y facultades porque pueden ostentar los mismos que los que les correspondían integrando un grupo político aunque conforme al artículo 73.3 de la LRBRL, los derechos económicos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de permanencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación. Legítimos integrantes del grupo político son sólo los que permanecen en él, no los que lo abandonan o son expulsados del mismo como señala la Sentencia.

Por tanto, el Ayuntamiento sólo debe limitarse a tomar conocimiento de la expulsión que se ha producido sin que 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 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".

Tras el examen del expediente y de las observaciones anteriormente efectuadas, se efectúan las siguientes **CONCLUSIONES:**

1. **Es al grupo municipal que corresponda a los efectos del artículo 73.3 de la LBRL , a quien compete, en última instancia, los acuerdos de expulsión de los concejales que lo integran** tratándose, por consiguiente, de una **decisión interna que deben** proceder a comunicar al Secretario de la Corporación Local. En igual sentido su sustitución como portavoz.
2. En el artículo 73.3 LBRL se recoge el supuesto de expulsión del Concejal del grupo político constituido por la formación electoral por la que fue elegido, en la medida en que esta expulsión supone que **pasa a actuar en la Corporación como Concejal no adscrito.**
3. Respecto al **control por parte de la Corporación Local del Acuerdo de expulsión adoptado por el grupo político municipal, esta debe respetar su autonomía de organización**, si bien deberá comprobarse que dicho Acuerdo ha sido adoptado por el órgano competente, a través del procedimiento establecido, **pero sin entrar en el examen de la legalidad sustantiva del acuerdo de expulsión.** Por ello, corresponde al Secretario de la Entidad la comprobación de la documentación recibida, a efectos de la posterior remisión de la misma al Pleno de la Corporación Local para su "toma en consideración" y adopción de las decisiones que procedan como consecuencia del cambio de status del Concejal no adscrito.
4. La **condición de concejal no adscrito viene determinada por disposición legal** cuando se dan cualesquiera de los **supuestos a los que el artículo 73.3 de la LBRL** atribuye dicha condición, **sin perjuicio de que el Pleno de la Corporación Local deba proceder a la "toma en consideración"**, tras comprobar que se cumplen el presupuesto fáctico y las exigencias formales correspondientes.

EL DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

Juan Manuel Fernández Ortega

