



ANTECEDENTES

PRIMERO. Mediante escrito registrado en el Ayuntamiento de San Javier el 11 de octubre de 2000, tres Concejales, integrados en el Grupo Municipal Socialista de dicha Corporación, comunicaron a su Alcalde que causaban baja en dicho Grupo y que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 6/88, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia (LRLMU), constituían un Grupo Municipal Independiente, designando portavoz y portavoz suplente a dos de ellos, solicitándole que realizara las gestiones oportunas para que fuera conocida dicha situación por los diferentes órganos municipales y modificada la documentación pertinente para el desempeño de sus funciones.

SEGUNDO. El 17 de octubre de 2000, el Grupo Municipal Socialista presenta una propuesta para que el Pleno acuerde «que los Concejales que abandonen los Grupos Políticos o Agrupaciones en cuyas candidaturas resultaron elegidos y que constituyeron Grupo Municipal en el plazo legal previsto no pasen a formar parte de ningún Grupo ya constituido, sino que se organicen a partir de la creación de la figura de los «no-inscritos» o del «Concejal Independiente» y actúen en la Corporación de forma aislada, sin que puedan percibir o beneficiarse de los recursos económicos, materiales y de participación puestos a disposición de los Grupos Políticos de la Corporación».

TERCERO. A la vista de los citados escritos, el Sr. Alcalde solicita informe al Secretario General del Ayuntamiento, emitiéndolo éste el 18 de octubre, concluyendo que no procedía la creación de un Grupo Municipal Independiente, sino su integración en el Grupo Mixto, y que la propuesta de Acuerdo del Grupo Socialista debía tramitarse, en su caso, por el procedimiento de aprobación de un Reglamento Orgánico Municipal, pues tal era la índole de su contenido.

CUARTO. El 26 de octubre de 2000, la Comisión Informativa de Asuntos Generales dictamina desfavorablemente «la petición formulada por los Sres. Concejales antes citados de constituir un Grupo Municipal Independiente», y propone al Pleno la aprobación inicial de un Reglamento Orgánico Municipal de artículo único, coincidente con el texto de la propuesta de Acuerdo presentada en su día por el Grupo Municipal Socialista, a la que habría de suceder la preceptiva información pública durante treinta días.

QUINTO. El 27 de octubre de 2000, los citados tres Concejales presentan un escrito en el Ayuntamiento en el que solicitan la integración en el Grupo Mixto, al amparo de lo dispuesto en el artículo 30 LRLMU, y se dé cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre.

SEXTO. El 30 de octubre siguiente, uno de los tres Concejales presenta escrito en el Ayuntamiento en el que indica que la renuncia de los tres a seguir en el Grupo Municipal Socialista también se comunicó a los órganos del partido, mediante escritos de septiembre de 1999 y febrero y octubre de 2000, que adjunta.

SÉPTIMO. Con fecha 2 de noviembre de 2000, el Pleno del Ayuntamiento queda enterado del Dictamen de la Comisión Informativa de Asuntos Generales de 26 de octubre de 2000, acuerda aprobar inicialmente el Reglamento Orgánico Municipal con el texto propuesto por aquélla, así como exponer el expediente al público por treinta días. También acuerda solicitar al Consejo

Jurídico dictamen facultativo «sobre las cuestiones jurídicas suscitadas como consecuencia de las peticiones formuladas por los citados Concejales».

OCTAVO. El 7 de diciembre de 2000, el Portavoz del Grupo Municipal Socialista presenta escrito en el Ayuntamiento en el que declara bajo juramento que, al día de la fecha del escrito (5 de diciembre de 2000), no ha recibido carta de dimisión de ningún Concejal de su Grupo Municipal dirigida a él como Portavoz del mismo, teniendo constancia de dichas renuncias por la consulta del expediente y el examen de los tres escritos de los citados Concejales reseñados en el Antecedente Sexto. Adjunta finalmente un escrito de fecha 8 de julio de 1999 firmado, entre otros, por dichos Concejales, en el que asumen el compromiso de que, en el caso de abandonar el Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de San Javier, pondrían a disposición del partido su credencial como Concejales y firmarían la renuncia al cargo ante la Junta Electoral.

NOVENO. El 18 de diciembre de 2000, tiene entrada en este Consejo Jurídico un escrito del Sr. Alcalde, en el que solicita Dictamen sobre las cuestiones jurídicas planteadas en los escritos de los tres Concejales citados y, además, sobre la aprobación inicial del referido Reglamento Orgánico Municipal.

DÉCIMO. El 8 de enero de 2001, tiene entrada en este Consejo Jurídico otro escrito del Sr. Alcalde en el que solicita la ampliación del Dictamen a las cuestiones derivadas de diversos escritos de alegaciones presentados durante el trámite de información pública (BORM de 16 de octubre de 2000), en los que se formula oposición a la aprobación definitiva del citado reglamento, por entender, en síntesis, que éste vulneraría el artículo 23.2 de la Constitución, adjuntando los mencionados escritos.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter facultativo, al amparo de lo establecido en el artículo 11 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, al no versar su objeto sobre ninguno de los supuestos para los que su artículo 12 dispone el carácter preceptivo del Dictamen, estando legitimado el Ayuntamiento para solicitarlo por conducto de su Alcalde, de acuerdo con lo establecido en el primero de los artículos citados.

SEGUNDA. Objeto del Dictamen.

A la vista de la documentación remitida, el objeto del Dictamen consiste en:

- a) *Analizar las consecuencias jurídicas de los escritos de fecha 11 y 27 de octubre de 2000 de los tres Concejales, referidos en los Antecedentes Primero y Quinto, relativos a la creación de un Grupo Municipal Independiente, el primero, y a la integración en el Grupo Mixto, el segundo.*
- b) Determinar el ajuste a Derecho del Acuerdo Plenario de 2 de noviembre de 2000 que aprobó inicialmente un Reglamento Orgánico Municipal, con un único artículo (cuyo contenido se ha expresado en los Antecedentes), a la vista especialmente de las alegaciones que, en su contra, se nos han trasladado.

TERCERA. Régimen jurídico aplicable a los grupos políticos municipales.

El artículo 20.1,c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRL), establece que todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tienen derecho a participar en los diferentes órganos que se creen con el objeto del estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno y del seguimiento de la gestión del Alcalde, la Comisión de Gobierno y los Concejales que ostenten delegaciones. Y el artículo 23.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF)

establece que «los miembros de las Corporaciones Locales, a efectos de su actuación corporativa, se constituirán en grupos».

A partir de estos preceptos, el Tribunal Constitucional, al analizar una posible lesión del derecho reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución, afirmó, en su Sentencia 30/93, de 25 de noviembre, que «*habiendo optado el legislador como criterio de organización del trabajo de la Corporación, generalizado, por lo demás, en todos los órganos asamblearios, por el encuadramiento en grupos de los Concejales que la integran, el derecho garantizado a cada grupo político de participar en los órganos internos de funcionamiento y de tener, como mínimo, un Concejal en los mismos, no podría entenderse referido sino a los grupos constituidos por los Concejales, pues de lo contrario de todo sentido quedaría privado aquel criterio de organización*». A partir de ello, concluía que «*el Acuerdo plenario impugnado no vulnera el art. 23.2 de la C.E., pues, de un lado, garantiza a cada grupo político un puesto en cada una de las Comisiones, no únicamente en las informativas, a las que el mismo se refiere y, de otro, al no realizar una designación de puestos en cada Comisión para ciertos Concejales, sino una genérica atribución de un número de miembros a cada grupo en función de su composición numérica, no desconoce el derecho del recurrente, en su condición de Concejal, de formar parte de las Comisiones informativas, pues su adscripción concreta a cada Comisión de las que deba de formar parte se hará por designación del grupo político al que pertenece*»(FJ 6). Es decir, el Tribunal Constitucional venía a señalar que el criterio de organización del trabajo corporativo municipal en grupos políticos junto al derecho reconocido en el artículo 20.1,c) LRL a todos éstos de participar en los órganos internos a los que se refería el precepto, constituía la garantía de la participación de los Concejales (que son, en definitiva, los integrantes del Ayuntamiento Pleno, junto al Alcalde, artículo 19.1 LRL), en el funcionamiento de la Corporación. Y si el grupo político era el instrumento creado por la ley para posibilitar, a su través, la participación de todos los Concejales, corolario de ello era «*el derecho-deber de los Concejales de estar adscritos a un grupo político*» (FJ 8).

La referida doctrina constitucional seguía así la sentada en la Sentencia 32/85, de 6 de marzo, en la que el Alto Tribunal afirmó que «*el artículo 23.2 consagra el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas, con los requisitos que señalen las leyes. Como ya hemos declarado en anteriores ocasiones (Sentencia de 20 de febrero de 1984), el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley, que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión. Y, naturalmente, si estos límites condicionan la actuación del legislador, con igual fuerza, cuando menos, han de condicionar la actuación de los propios órganos representativos al adoptar éstos las medidas de estructuración interna que su autonomía les permite*».

Es decir, que ni la Ley estatal básica, ni las autonómicas de desarrollo, ni los Reglamentos Orgánicos Municipales (en este orden de jerarquía, como señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/89, de 21 de diciembre, FJ 6) pueden establecer una organización municipal tal que prive a los Concejales, con mandato representativo dimanante de la voluntad popular, de la posibilidad de participar en los órganos a los que se refiere el artículo 20.1,c) LRL, por lo

que, con este condicionante, que dimana del contenido esencial del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE y que debe ser respetado por la Ley en virtud de lo dispuesto en el artículo 53.1 de la Carta Magna, el legislador estatal instrumentó con carácter básico y dentro de su facultad de configuración del régimen jurídico local, un sistema de actuación corporativa a través de grupos que aglutinaran a dichos Concejales; sistema que, además, debía asegurar la presencia proporcional de los mismos en dichos órganos, por aplicación al caso del principio de igualdad inherente al citado artículo 23.2 CE (FJ 4 de dicha Sentencia).

En coherencia con lo anterior, la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LRL y otras medidas para el desarrollo del gobierno local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor, seguridad vial, y en materia de aguas, introdujo un número 3 al artículo 73 LRL, cuyo primer párrafo dispuso, ya directamente, lo que de modo indirecto había establecido la legislación básica estatal en el citado artículo 20.1,c) LRL y directamente en el 23.1 ROF: que «*a efectos de su actuación corporativa, los miembros de las Corporaciones Locales se constituirían en grupos políticos, en la forma y con los derechos y obligaciones que se establezcan*», precepto legal que, conforme con la doctrina constitucional expuesta, hay que interpretar en el sentido de que se ratifica el derecho-deber de todos los Concejales de integrarse en un grupo político a efectos del trabajo corporativo, esto es, del desempeño de sus funciones representativas, quedando a la legislación autonómica en primer lugar, y a los reglamentos orgánicos municipales, después, la facultad de determinar la «forma» de agrupación, esto es, los requisitos y el procedimiento para constituir un grupo político y los derechos y deberes de los mismos, pero con la antedicha condición básica de que todos los Concejales habrán de estar en uno de tales grupos, como criterio que posibilita su derecho constitucional a la participación en el gobierno municipal en términos de proporcionalidad. De conformidad con ello, entendemos que medidas que puedan llevar a una exclusión directa o indirecta en el ejercicio de las funciones propias del cargo, o a restar medios que pudieren dificultarles, restringe y lesionan indebidamente el contenido esencial del derecho constitucional a la permanencia en el desempeño de la función.

CUARTA. Aplicación de lo anterior al reglamento orgánico aprobado inicialmente: improcedencia de éste.

Aplicado al caso que nos ocupa, puede sentarse una primera conclusión: los Concejales que manifestaron abandonar el Grupo Municipal Socialista, o bien siguen estando en el mismo hasta que se produzca su integración en otro grupo político, o han pasado a este otro (visto que no consta renuncia al cargo ante la Junta Electoral), cuestión que seguidamente determinaremos, pero en ningún caso pueden quedar fuera de alguno de estos. Además, no puede aprobarse un reglamento municipal que excluya a ningún Concejal de su derecho-deber de integrarse en un grupo político municipal.

Se ofrece con ello la respuesta a la cuestión sobre la legalidad del reglamento inicialmente aprobado por el Pleno del Ayuntamiento: visto su tenor, no puede ser aprobado definitivamente, so pena de infringir los artículos 20.1,c) y 73.3, primer párrafo, LRL y, en consecuencia, y conforme a la doctrina constitucional expuesta, el contenido esencial del artículo 23.2 CE.

QUINTA. La situación jurídica de los tres Concejales en el Ayuntamiento.

Para determinar cuál es la situación jurídica de los tres Concejales en el Ayuntamiento de San Javier es necesario acudir a la LRLMU. A pesar de que en su artículo 21.2 dispone que, en lo que atañe al régimen organizativo (establecido en los artículos 21 a 42 de la Ley), la misma es de aplicación supletoria en defecto de lo previsto en los correspondientes reglamentos orgánicos, tal supletoriedad ha de entenderse referida a aquellos aspectos que puedan ser válidamente desarrollados por reglamento, que no son todos los que la LRLMU establece en

los referidos artículos 21 a 42.

En efecto, si las leyes han de ser interpretadas conforme con la Constitución y la doctrina que, en relación con la interpretación de la misma, haya sentado el Tribunal Constitucional, resulta que, conteniendo el artículo 23.2 CE un derecho fundamental de configuración legal (el precepto se refiere al derecho de acceso y permanencia a los cargos públicos «con los requisitos que señalan las leyes»), el Alto Tribunal, en relación con el punto considerado, expresa: »ya hemos dicho (S 127/1994, FJ 5, con remisión a la S 83/1984, FJ 4 y 99/1987, FJ 3 a)) que incluso en los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es imposible una intervención auxiliar o complementaria del Reglamento, pero siempre que estas remisiones restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad reglamentaria a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. De tal modo que esa remisión no conlleve una renuncia del legislador de su facultad para establecer los límites a los derechos fundamentales, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuales son los objetivos que la reglamentación ha de perseguir, pues, en tal caso, el legislador no haría sino deferir a la normación del Gobierno el objeto mismo reservado (S 227/1993, de 9 de julio, FJ 4, recogiendo la expresión de la S 77/1985, FJ 14)». (STC 292/00, de 30 de noviembre).

Así pues, en relación con el uso jerarquizado de las fuentes, puede decirse como conclusión que habrá determinaciones de la LRLMU en materia de organización municipal que habrá que considerar de necesaria aplicación para integrar, en desarrollo de la LRL, el marco de la organización municipal, a partir del cual podrán luego los reglamentos municipales introducir las determinaciones adecuadas a la composición de cada Corporación, pero sin menoscabar, entre otros aspectos y como antes se ha dicho, el sistema de organización grupal establecido con carácter básico en la LRL.

En cualquier caso, la ausencia de reglamentación específica del Ayuntamiento de San Javier en materia de constitución de grupos políticos hace innecesario analizar qué determinaciones de la LRLMU son de necesaria observancia y cuáles son de posible sustitución por Reglamentos Orgánicos, debiendo estar así a lo que dispone el artículo 30.1 en relación con el 27.3 y 4 de aquélla. El primero de ellos establece que «ningún Concejal podrá pertenecer a más de un Grupo Político, debiendo integrarse en el grupo que corresponda con el partido o coalición por el que hubiese sido elegido, salvo que decida pasar al Grupo Mixto, mediante solicitud dirigida al Alcalde y de la que se dará cuenta al Pleno del Ayuntamiento».

De este precepto se desprende, tal y como ya indicó el informe del Secretario General del Ayuntamiento, la improcedencia de crear un Grupo Municipal Independiente, pues la baja de Concejales pertenecientes a un determinado Grupo, sólo permite integrarlos en el Grupo Mixto. Así parece que lo entendieron después los interesados, que desistieron tácitamente de su inicial pretensión al presentar un segundo escrito solicitando su integración en el Grupo Mixto del Ayuntamiento.

Delimitada así la cuestión, los términos del citado precepto plantean la duda de si tal integración depende de que así lo acuerde el Alcalde (al que se le dirige la «solicitud»), o bien es efectiva desde que se le comunique a éste, de modo que no tenga que resolver nada, sino limitarse a dar cuenta al Pleno de la decisión adoptada por los Concejales firmantes. A nuestro juicio, la duda se resuelve acudiendo al artículo 27.3 LRLMU, que regula, entre otros aspectos, la modificación de los Grupos Políticos (supuesto en el que también se está) estableciendo dicho precepto, con más claridad que el anterior, que tal modificación «se efectuará mediante escrito dirigido al Alcalde y suscrito por todos los integrantes» (aquí, los que pretenden integrarse en el Grupo Mixto), presentado en la Secretaría General de la Corporación»,

estableciendo el número 4 que «*el Alcalde dará cuenta de tales escritos al Pleno de la Corporación en la primera sesión que se celebre*». Por ello, la baja de los tres Concejales en el Grupo Municipal Socialista y su integración en el Grupo Mixto se produjo en el momento en que presentaron en el Registro del Ayuntamiento de San Javier, dependiente de la Secretaría General, el escrito por el que declaraban causar baja en el Grupo Socialista y se integraban en el Grupo Mixto, debiendo dicha Secretaría comunicarlo al Alcalde para que éste lo comunicase a su vez al Pleno y adoptar luego las medidas pertinentes de reorganización de las Comisiones, si así procediera en razón de la variación de los miembros de estos Grupos y las demás de orden interno necesarias para dar efectividad a tal modificación de los referidos grupos políticos.

Por último, y por abordar todas las cuestiones que se desprenden del expediente remitido, es conveniente recordar que el compromiso de renuncia a los cargos en el caso de abandono del Grupo Político por el que fueron elegidos, firmado, entre otros, por los tres Concejales en cuestión y reseñado en el Antecedente Octavo de este Dictamen, carece de virtualidad jurídica pues con ello se desconoce el carácter personal del mandato representativo inherente a la elección popular de los representantes municipales. Como dijo la STC 30/93 antes citada, «*conforme a una reiterada doctrina de este Tribunal, los titulares del derecho al acceso en condiciones de igualdad a los cargos representativos y con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE) son los ciudadanos por mandato de dicho precepto y no los partidos políticos; y otro tanto ocurre con el subsiguiente derecho a permanecer en los cargos públicos a los que se accedió (SSTC 5/83 y 10/83)*».

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Reglamento Orgánico aprobado inicialmente por el Pleno del Ayuntamiento de San Javier infringe lo dispuesto en el artículo 73.3 LRL al no respetar el criterio de organización corporativa mediante grupos políticos establecido con carácter básico en dicho precepto.

Además, en la medida en que con dicho sistema grupal se garantiza el derecho a la participación de todos los Concejales en los órganos municipales a los que se refiere el artículo 20.1,c) LRL, el Reglamento infringe el artículo 23.2 de la Constitución, conforme a la doctrina constitucional expuesta en la Consideración Tercera de este Dictamen.

SEGUNDA. Los tres Concejales que presentaron los escritos a los que hace referencia la consulta han de entenderse integrados en el Grupo Mixto del Ayuntamiento de San Javier desde el 27 de octubre de 2000, fecha en que presentaron en el Registro de dicho Ayuntamiento, dependiente de la Secretaría General, su escrito declarando su intención de integrarse en el referido Grupo Mixto.

No obstante, V.S. resolverá.