

# **LOS GRUPOS POLÍTICOS EN AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES**

ENRIQUE BELDA PÉREZ-PEDRERO

Doctor en Derecho  
Profesor Asociado UCLM

## SUMARIO

**I. EL GRUPO POLÍTICO LOCAL. SIMILITUD CON EL RESTO DE GRUPOS DE REPRESENTANTES. II. LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS LOCALES. III. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS FORMADOS POR CARGOS LOCALES, A LA VISTA DE SU REGULACIÓN. IV. EL GRUPO MIXTO. V. CONCLUSIONES.**

# LOS GRUPOS POLÍTICOS EN AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES<sup>1</sup>

PCR

ENRIQUE BELDA PÉREZ-PEDRERO

Doctor en Derecho  
Profesor Asociado UCLM

El estudio de los grupos de concejales y de diputados provinciales no ha sido objeto de especial atención en España. La bibliografía consultada es un punto de referencia muy relativo ya que el riguroso análisis que sobre varios aspectos de los grupos parlamentarios ha realizado la doctrina italiana o española, de inexcusable consulta, no descende por la propia naturaleza de los temas que se plantean a las instituciones representativas territoriales de los entes locales. El Tribunal Constitucional, en concreto, interviene pocas veces en el tema objeto de este estudio y siempre con ocasión de temas colaterales: destacamos, entre otras, las sentencias 30/1993 de 25 de enero, caso *Comisiones informativas del Ayuntamiento de Puerto de la Cruz*; 31/93 de 26 de enero, caso *Alcalde de Las Palmas* o 185/93 de 31 de mayo, caso *Ayuntamiento de Barañáin*. Esta última, en su f.j.5<sup>º</sup> realiza un comentario que anima a pensar en la importancia de los grupos locales y de su relevancia institucional:

---

<sup>1</sup> Este trabajo parte de un estudio más amplio sobre los concejales y los diputados provinciales publicado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en el año 2000, bajo el título: *Los representantes locales en España*.

«(...)Del mismo modo que en el momento inicial subsiguiente a la constitución del Ayuntamiento el protagonismo de la elección corresponde esencialmente a las listas, aunque personalizado en sus cabezas de listas, en los supuestos de vacantes producidas a lo largo del mandato municipal el protagonismo sólo puede corresponder a los grupos municipales en los que orgánicamente se han traducido las listas.(...)».

Hemos utilizado como fuentes, además de la ley, reglamentos, sentencias del Tribunal Constitucional y doctrina que se cita; varios reglamentos de funcionamiento interno de corporaciones locales.

## I. EL GRUPO POLÍTICO LOCAL. SIMILITUD CON EL RESTO DE GRUPOS DE REPRESENTANTES.

*Grupo Parlamentario* es una organización de representantes que se constituye en las Cámaras Legislativas. En el ámbito de las instituciones locales es el conjunto de los representantes de una misma tendencia ideológica o de intereses que actúa en una corporación local. Es por ello que de manera genérica hablaremos de *grupo de representantes* para referirnos globalmente a los grupos municipales y grupos de diputados provinciales<sup>2</sup>. Ambos colectivos no actúan en asambleas con funciones legislativas ni de una calidad representativa que los pueda calificar como *parlamentarios*. La denominación más extendida es la de *grupo político*<sup>3</sup>, aunque no es muy precisa, pues en el lenguaje común podría confundir la reunión de cargos electos con cualquier agrupación externa a las instituciones o con un partido político que participe en varias. De ellas El Tribunal Constitucional se refiere a estos como *grupo de concejales*, *grupo en la diputación* o fórmulas similares y desde luego, acepta plenamente la de *grupo político*, en base a una interpretación sistemática de las leyes locales, y a tenor literal de los artículos 23 y 24 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (en adelante ROF)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> *Grupos insulares, o del cabildo insular, o de Consejeros insulares*, si de las islas se trata.

<sup>3</sup> Equiparado por el Tribunal Supremo a *grupo municipal* en la sentencia de 29 de Noviembre de 1990. La STC 30/93 caso *Comisiones informativas en el Ayto. de Puerto de la Cruz* contiene la misma idea: el grupo de concejales es denominado *político*.

<sup>4</sup> Art. 23.1 ROF: «Los miembros de las corporaciones locales, a efectos de su actuación corporativa, se constituirán en grupos.». Art. 24.1: «Los Grupos políticos se constituirán mediante escrito(...)»

Por último, el concepto *grupo de representantes* se ha de utilizar referido a una concreta institución representativa y carece de sentido si no se menciona la Cámara o corporación donde se inscribe. Utilizado de manera aislada se está refiriendo a cualquier colectivo de cargos públicos territoriales.

### **Consideraciones generales sobre grupos locales y parlamentarios.**

Vamos a apuntar con brevedad las características que con facilidad se observan en todo grupo de cualquier institución representativa y hacer un somero repaso al estado actual de la cuestión, para introducirnos después en el estudio de los grupos políticos locales. En nuestro derecho observamos como rasgos esenciales los siguientes: el origen electivo de sus miembros, su investidura como cargos, una ideología o interés común y la permanencia de todos estos caracteres a lo largo del mandato. A partir de ello vamos a adelantar una definición que puede resumir la naturaleza y función de estos colectivos:

**Conjunto de cargos electos que una vez investidos de autoridad, se unen por afinidad de ideas, a efectos de su actuación conjunta en la institución de la que son parte durante una legislatura o un mandato.**

#### *a) Unión de cargos electos que han tomado posesión.*

El grupo de representantes en el Congreso de los Diputados, Senado, Parlamento europeo, Asamblea autonómica, Diputación, Cabildo o Ayuntamiento; lo forman un conjunto de cargos electos investidos de autoridad, es decir que han sido elegidos por el pueblo directa o indirectamente y han cumplido los requisitos posteriores al proceso electoral para poder ejercer plenamente su cargo. El art. 23.2 de la CE. configurado por ley y perfilado por el Tribunal Constitucional, despliega sus efectos protectores sobre el derecho del electo en el acceso al cargo durante todo el proceso electoral, cuando el candidato ha sido elegido y cuando toma posesión. La condición de electos y la investidura del cargo son constantes en todos los cargos de naturaleza representativa. Por ejemplo, los Senadores de las CCAA son elegidos por su asamblea regional y son investidos de autoridad en la toma de posesión de cada cargo en la Cámara alta. En nuestro ámbito territorial de estudio, los concejales y los diputados de los cabildos son elegidos

por los ciudadanos, los diputados provinciales por los concejales con derecho a votar en la respectiva junta de zona<sup>5</sup>, y adquieren la condición de autoridad tras la investidura.

*b) Afinidad de ideas.*

Una segunda nota que se advierte en todo grupo político es el deseo común de varios representantes de reunirse en ese colectivo a efectos organizativos, para su actuación conjunta. El motivo de unión no puede ser en sí la *autoorganización*, sino que ésta es más bien el medio para la consecución de los fines perseguidos. La causa es casi siempre la ideología, la procedencia de la misma candidatura o el interés común. También, detrás de la figura institucional de grupo de representantes radica la necesaria transposición del equilibrio de fuerzas en el electorado de la circunscripción a los puestos de la asamblea, proyectando en ella las opciones ideológicas que existan en un territorio<sup>6</sup>.

La afinidad de ideas como germen de una unión es una característica que parece estar vinculada a la *voluntariedad*, es decir, que sólo los cargos electos tienen capacidad para expresar qué ideas tienen y comparten con otros (normalmente con los que han concurrido a una consulta electoral) y la asamblea representativa de la que forman parte no los debe *encuadrar o clasificar* contra su voluntad en grupos previamente determinados (a no ser que exista la causa justificada que origina el grupo mixto). Pero en el campo de la afinidad de ideas se encuentra cierto poso o reflejo de imperatividad como consecuencia de la pertenencia habitual de los cargos que forman un grupo a un mismo partido político. El partido conecta esa afinidad de ideas con carácter previo y para presentarlas al elector, teniendo que modular y articular

---

<sup>5</sup> A lo largo del mandato de una corporación, y como consecuencia de los abandonos o bajas en el cargo por los elegidos el día de la respectiva votación, los que les siguen en la lista son acreditados por la correspondiente junta electoral para que tomen posesión y juren el cargo. Ni que decir tiene que también estos sustitutos que se situaban en las candidaturas en sucesivos puestos que en su día no fueron acreedores de acta alguna, son también electos. De la misma forma, los suplentes nominales de los diputados provinciales, gozan de la condición de electos ante la pérdida del cargo de los que les preceden.

<sup>6</sup> SAIZ ARNAIZ, A.: *Los Grupos parlamentarios*. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1989. P. 136 y ss clasifica los diversos modelos existentes en Derecho Parlamentario Comparado de vinculación ideológica y política entre los miembros del grupo.

un modelo de pensamiento compatible con los deseos no ya sólo de los candidatos como miembros del partido, sino incluso de todo su posible electorado. Distinta a esta legítima y justificada intervención del partido en la exposición de ideas es, por ejemplo, la práctica de algunos partidos políticos que con anterioridad a la presentación de listas piden a los candidatos su compromiso por escrito de adscripción a un determinado grupo si sale elegido. Para ello, junto con la aceptación para participar en una candidatura, se pide la firma de un documento en el que ha de manifestar su voluntad de formar parte del grupo territorial que se ha de constituir tras las elecciones. La declaración de voluntad es fácilmente revocable, pero los partidos y coaliciones realizan en ocasiones un intento de control y coordinación de los candidatos que presentan a los comicios. En el ejemplo propuesto, aunque la práctica no es muy ortodoxa con la libertad del candidato, la imperatividad es compatible con la existencia de una afinidad de ideas, puesto que en caso contrario no tendría sentido que un ciudadano se presentara bajo los auspicios de un partido barajando a priori la posibilidad de no adscribirse al futuro grupo que hubiera de resultar de entre los electos de su candidatura.

La afinidad de ideas de los grupos no siempre es posible, cuando nos encontramos con grupos especiales como es el caso del grupo mixto (el grupo mixto, como se verá, es una excepción a casi toda teoría sobre la naturaleza de los grupos): en ocasiones los representantes de opciones minoritarias que no logran reunir los mínimos fijados en los reglamentos de las instituciones para formar un grupo, recalcan en el *mixto* con otros representantes que no tienen por qué compartir la misma concepción política. En este caso, el germen del grupo es un imperativo contenido en el propio reglamento de funcionamiento interno de la Cámara o corporación.

En las corporaciones locales, la afinidad de ideas también es una característica presente como regla general, derivada de la pertenencia al mismo partido político, coalición, federación o agrupación. Esa afinidad puede tener un contenido ideológico, pero también basarse en la búsqueda de finalidades concretas o en la consecución de unos peculiares intereses: por ejemplo, un conjunto de empresarios, comerciantes, profesionales, grupos de presión o de cualquier otra naturaleza, se presentan o impulsan una plataforma, bajo la forma de *agrupación electoral*, para concurrir a las elecciones en defensa de sus particulares metas. Tras las elecciones, cumpliendo los requisitos exigibles, constituyen un grupo. La formación del mismo se encamina a la defensa de una finalidad, del tipo que sea,

pero que tras ser aceptada por el electorado es *política*, pues un número de votantes pensó que determinado interés concreto es conveniente que se traslade a toda la ciudadanía.

*c) Actuación conjunta.*

Es éste un requisito de racionalidad. La operatividad en los trabajos de las Cámaras parlamentarias o de las corporaciones locales se vería obstaculizada por una organización de sesiones, cometidos o iniciativas donde imperase el principio de actuación individual sobre la exposición ordenada de ideas comunes a través de un portavoz. Además también es una exigencia de la lógica política: se trata de trasladar a la asambleas grandes ideas que han sido confrontadas ante el electorado con la mediación de un partido, no de la defensa de matices y pensamientos propios de cada representante, que si bien son necesarios requieren una puesta en común con el resto de los afines para su modulación como propuesta de alcance político.

El rumbo de la actuación conjunta, o en otras palabras, las finalidades perseguidas con la formación y el trabajo común del grupo, han de ser el resultado de unos criterios e ideas. La primera respuesta acerca de a quién o a quienes deben imputarse los actos que realiza el grupo, en definitiva, quien manda sobre él, se responde pronto: nadie mejor que los miembros que lo componen. La actuación sería fruto de la suma de voluntades de sus miembros. Sin embargo, ello no está tan claro en la doctrina, como veremos, y se argumenta a favor de otras fuentes generadoras de la actuación del grupo, como pueden ser el partido político al que pertenezcan o los criterios de la institución donde desarrollan su trabajo. Cabe adelantar que es el grupo quien desarrolla una actividad en base a unas decisiones propias, imputables al mismo y por lo tanto *autónomas*, siendo preciso dejar para más adelante quién puede estar detrás de ellas, si un partido, la institución representativa o los representantes mismos. Esa *autonomía* del grupo, se manifiesta (tomando como base los grupos parlamentarios) de tres maneras, según señaló Ciaurro<sup>7</sup>: en la potestad de darse unas normas para su organización, en revestir éstas del contenido que deseen los componentes y en mantener un determinado criterio político.

---

<sup>7</sup> CIAURRO, G.F. :«*I gruppi parlamentari*». En G.F.Ciaurro, *Le istituzioni parlamentari*. Milan 1982. P. 261 y ss.

d) *Permanencia.*

Finalmente todo grupo de representantes depende para su existencia de que permanezcan los componentes en el ejercicio de sus funciones, por lo cual su duración es la del mandato para el que los cargos han sido elegidos. Pero no siempre es así, pues los cambios de los representantes en la adscripción de grupo, podrían generar la desaparición del mismo. En las corporaciones locales, con carácter general, existe un límite máximo común de tiempo durante el que el grupo realiza su función: el mandato para el que han sido elegidos sus componentes (art.194.1.L.O.R.E.G.: «*El mandato de los miembros de los Ayuntamientos es de cuatro años a partir de la fecha de su elección(...)*»). El mismo período transcurre en las diputaciones, cuyos corporativos son también concejales y que se disuelven con la convocatoria de elecciones locales. Sin embargo veremos que existen otras causas de disolución anticipada del grupo.

Los grupos, en atención a lo que acabamos de exponer en la definición, tendrían unos fines funcionales. Su existencia vendría a predefinirse en atención a facilitar el trabajo de sus componentes. Es decir, como figura orgánica sería algo secundario respecto de la institución y de los cargos públicos.

**El origen del grupo (parlamentario).**

Los estudios de Derecho Parlamentario han indagado sobre los orígenes de esta figura. Torres del Moral señala que la existencia de organizaciones de parlamentarios fue trascendental en el nacimiento de los partidos<sup>8</sup>. Ciertos autores asociaron el nacimiento de los grupos a un determinado tipo de sistema electoral, concretamente el proporcional, en los cuales el partido ha tenido un papel decisivo en la elección del representante<sup>9</sup>. Desde otros puntos de vista, se afirma que son

<sup>8</sup> TORRES DEL MORAL, A. : *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. Ed. Universidad Complutense. 1991. P. 423: «*La reunión de los Estados Generales fue un parlamento de grupos, pero en ellos sólo podemos ver los precedentes remotos o indirectos de los actuales grupos parlamentarios(...). La aparición de organizaciones estables de parlamentarios es anterior a la de los Partidos Políticos, en el sentido moderno de esta expresión (...)*», En términos parecidos se expresa en su anterior trabajo: TORRES DEL MORAL, A. : *Los Grupos parlamentarios*. RDPol. UNED. nº 9, 1981. P. 24.

<sup>9</sup> ROSETTI: «*Le statut des partis politiques au sein des parlements*». En *Informations constitutionnelles et parlementaires*. Nº 21, 1955. P.35.

anteriores a la existencia de algunos partidos políticos, como décadas atrás exponían Lenk y Neumann: el fraccionamiento político en el Parlamento está en el origen de los partidos *burgueses*<sup>10</sup>. En esa línea, y siempre refiriéndose a Alemania, Grimm advierte que los grupos que actuaban en el Parlamento fueron los que buscaron base electoral y crearon los partidos, no los partidos los que acudieron al Parlamento<sup>11</sup>.

Hoy en día, los grupos parlamentarios son conocidos en la inmensa mayoría de los parlamentos democráticos del mundo. Se ha fechado su nacimiento en el Parlamento inglés del s. XVIII<sup>12</sup> o durante la Francia Revolucionaria<sup>13</sup>, si bien no revestían los actuales caracteres. Pérez-Serrano Jáuregui afirma que desde 1848, las *fracciones* eran las fuerzas decisorias de los parlamentos alemanes<sup>14</sup>. En Italia, tienen reconocimiento formal poco antes de la llegada del fascismo. Su aceptación no ha estado exenta de dudas sobre su compatibilidad con el mandato representativo: si el conjunto de diputados ha de representar la voluntad nacional y cada diputado es también representante de todos los votantes, habría de evitarse cualquier tipo de agrupamiento en las Cámaras.

En nuestro Derecho Parlamentario, el referente cierto para la existencia reconocida por la norma de los grupos en la Cortes se produce con la llegada de la II República<sup>15</sup>, cuando el Reglamento provisional de

<sup>10</sup> LENK, K. Y NEUMANN, F.: *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Ed. Anagrama. Barcelona, 1980. Traducción: I. De Otto. En la introducción, p.6, los compiladores apuntan ésta como una de las causas de origen de los partidos.

<sup>11</sup> GRIMM, D.: *Teoría de la democracia representativa y parlamentarismo. Alemania*. En *Democracia representativa y parlamentarismo*. Director: López Pina. IX jornadas de Derecho Constitucional Comparado. Servicio de publicaciones del Senado, 1994. P. 195. Este argumento podría ser uno más a tener en cuenta en adelante para negar que los grupos sean órganos de los partidos.

<sup>12</sup> Formalmente, puede que el primer grupo del parlamento británico fuese el *laborista*, muchos años después, formado en 1900 por la unión de izquierdistas, socialistas y parlamentarios cercanos a los sindicatos -MACGREGOR BURNS: «*The parliamentary labour party in Great Britain*» En *The American Political Science Review*. V. XLIV, nº 4. 1950. P. 855.

<sup>13</sup> PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, N.: *Los Grupos Parlamentarios*. TECNOS 1989. En ese país, y siguiendo a Rescigno, aparecen con una forma más parecida a la actual en 1910: las fracciones intervenían en el nombramiento de los miembros de las comisiones parlamentarias de estudio. Su constitución formal y reconocimiento definitivo llega a Francia en 1946.

<sup>14</sup> PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, N.: *Los Grupos Parlamentarios*. TECNOS 1989. La referencia es de su tesis doctoral (p. 108), y en base a HAVENSCHILD: «*Wesen und Rechtsnatur der Parlamentarischen Fraktionen*». Duncker-Humblot, 1968.

<sup>15</sup> Aunque es evidente que en la práctica existen antecedentes inmediatos que funcionan de manera similar. Tanto Torres como otros autores, señalan la par-

las Cortes Constituyentes de 18 de julio de 1931, introduce un título para regularlos<sup>16</sup> y habla de las competencias de los *grupos o fracciones de la Cámara*<sup>17</sup>. Esta línea se confirma con el Reglamento de 29 de noviembre de 1934. Con la llegada de las Cortes democráticas, tras 1977, reaparece esta figura<sup>18</sup>. Los Reglamentos del Congreso y Senado reconocen formalmente la realidad de los Grupos Parlamentarios y perfeccionan la regulación en sus sucesivas reformas. La Constitución española de 1978 alude a ellos como referente para el reparto de los puestos en la Diputación Permanente de cada Cámara (art. 78.1 CE), mención breve pero suficiente para entender *constitucionalizada* esta figura como elemento presente en las Cortes Generales (cuidado, no como órgano). Los parlamentos de las Comunidades Autónomas también tienen su propia regulación<sup>19</sup>. Incluso en algunos casos, los grupos son mencionados en

---

tipificación de las agrupaciones de diputados de la misma tendencia en el reparto de los puestos de comisiones de carácter informativo desde la segunda década de este siglo.

<sup>16</sup> El título III se enuncia como «*De las fracciones o Grupos Parlamentarios*». Los artículos 11 y 12 tratan los requisitos de la incorporación, el mínimo de diputados (10), la pertenencia obligatoria, el nombramiento de presidente y secretario... .

<sup>17</sup> Por ejemplo, proponen los miembros de las también recién creadas *comisiones permanentes* (art.35.4). Las fracciones estaban representadas proporcionalmente en la Diputación Permanente de las Cortes. El Reglamento también las tiene en cuenta para la distribución de puestos en la Mesa.

<sup>18</sup> AGUILU LUCIA, L.: *Los grupos parlamentarios (notas para su regulación en España)* En Cuadernos de la cátedra *Fadrique Furió* nº 2 1976. P. 31. El autor nos relata también otros antecedentes: en los últimos tiempos del Régimen de Franco, una resolución de la Presidencia de las Cortes Española de 4 de marzo de 1974 establecía una especie de *grupos de procuradores*. Se exigía un número mínimo de cincuenta procuradores para su constitución y se establecían ciertos requisitos de turno de palabra. Los grupos que se formaron fueron: *regionalista, independiente, liberal, democrático, UDPE, UPE y acción institucional*. La reaparición de los grupos parlamentarios, en el sentido doctrinalmente aceptado, surge tras la Ley para la Reforma Política. Una resolución de la Presidencia de las Cortes de 8 de julio de 1977 (BOCG de 11 de julio 1977) confiere a las distintas sensibilidades políticas el protagonismo necesario a través de la regulación de los grupos: todos los parlamentarios han de adscribirse a un grupo, incluso los Senadores designados por el Rey; todos los grupos tendrán los mismos derechos y obligaciones; las Cámaras dotarán a los grupos de fondos para su mantenimiento y espacios adecuados; podrán autoorganizarse; se crea la figura del portavoz, etc.

<sup>19</sup> El Reglamento del Parlamento vasco, en su Título III (art. 19 y ss), el del Parlamento catalán, en su Título II cap. 1º (art. 18 y ss.), el del Parlamento gallego, en el Título III (art. 22 y ss.), el del andaluz, en el Título II (art. 20 y ss), el asturiano, en el Título III, cap. 1º (art. 12 y ss), la Diputación Regional de Cantabria, en el Título II (art.21 y ss), en La Rioja, en el Título II (art. 16 y ss), en la Asamblea de Murcia, Título III cap. 1º (art. 18 a 26). El Parlamento valenciano en el Título III cap. 1º (art. 20

la norma básica institucional de la Comunidad<sup>20</sup>. Los requisitos para la constitución de grupos, los caracteres de la organización colectiva, los medios económicos etc, suelen revestir caracteres comunes.

En el campo del Derecho Comparado, los actuales reglamentos de las instituciones parlamentarias contemplan los grupos como un medio de trabajo, organización y funcionamiento de difícil sustitución: a) el Reglamento del Parlamento Alemán, en su art. 10 y ss. define los grupos parlamentarios como *asociaciones* compuestas al menos por un cinco por ciento de los miembros del Parlamento federal que pertenezcan a un mismo partido o a partidos con similitud de fines que no compitan en ningún Estado federado (precepto pensado para la unión CDU-CSU). Contempla la figura del *huésped* o *visitante* (una especie de asociado) y una figura jurídica especial para los diputados que no puedan reunir el número mínimo destinado a la formación de grupo: las agrupaciones. Los grupos parlamentarios participan proporcionalmente en las comisiones y en el *Consejo Mayor* de la Cámara. b) En Francia, el capítulo quinto del Reglamento de la Asamblea Nacional (art. 19 y ss) exige un mínimo de treinta miembros, agrupados voluntariamente según sus afinidades políticas. Se contempla la figura del diputado *agregado*. Se gobiernan por una *mesa* que organiza la actividad política del colectivo y decide sobre nuevas incorporaciones. c) En Italia, el capítulo III del Reglamento de la Cámara de Diputados (art. 14 y ss), también exige unos requisitos mínimos constitutivos, de carácter numérico o político (si no se llega a un determinado número de diputados, se permite la formación a los representantes elegidos por partidos de notoria implantación nacional). Los diputados que no se constituyan en grupo o manifiesten su preferencia por alguno de los formados, se adscriben obligatoriamente al mixto. d) Las asambleas internacionales (como por ejemplo la *Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa*) o con vocación supranacional (el Parlamento Europeo) tam-

---

y ss), el aragonés, en el título III (art. 19 y ss), las Cortes de Castilla-La Mancha, en el Título III (art. 22 y ss), Canarias, en el Título II (art. 20 y ss) de su Reglamento, Navarra en el Título III (art. 26 y ss), Baleares en el Título III (art. 22 y ss), la Asamblea de Madrid, en el Título II (art. 21 y ss) y las Cortes de Castilla-León, en su Título II (art. 20 y ss).

<sup>20</sup> Cataluña menciona los grupos parlamentarios en el art. 32.3 de su Estatuto de Autonomía, Galicia lo hace en el art. 12.4 EA, Andalucía en el art 27, Asturias en el art. 30, Cantabria en el art. 12 y en el art. 14, Murcia en el art. 29, Valencia en el art. 14, Aragón en el art. 14 y en el art.16, Castilla-la Mancha en el art. 11 y en el art. 12, Canarias en el art. 11, Extremadura en los artículos 20, 29 y 30; Baleares en el 24, 25 y 26; Madrid en los artículos 13 y 15, y Castilla-León en el art. 12.3 de su Estatuto.

bién han adaptado este método agrupador de representantes. En el Parlamento de la Unión Europea, la constitución de grupos atiende a la diversidad ideológica por encima de la nacional, con lo que se convierten en otro instrumento de unificación política de los Estados miembros. El capítulo V del Reglamento del Parlamento Europeo (art. 26 y ss.), bajo el título «*De los Grupos Políticos*», trata los requisitos de constitución y funcionamiento. El art. 26.1 del Reglamento del Parlamento Europeo señala: «*Los diputados podrán organizarse en grupos por afinidad política*». (advértase de nuevo la voluntariedad). Los representantes que no quieran participar en ningún grupo, se consideran *no adscritos*, si bien su participación se canaliza en base a la consideración de que todos los no adscritos actúan conjuntamente, con lo que a la postre acaba siendo una especie de *grupo mixto*. El número mínimo de diputados necesario para la constitución de grupo, disminuye si se compone de parlamentarios pertenecientes a más de un Estado miembro, a fin de potenciar la organización del trabajo con vocación supranacional<sup>21</sup>.

Podemos ver que a pesar del tono introductorio de estas reflexiones, es preciso considerar aspectos que apuntan una cierta toma de partido sobre cuestiones de fondo referidas a la naturaleza de los grupos. Por ello, con carácter previo a su papel en el orden institucional local, debemos exponer, aunque la limitación de espacio del presente trabajo no lo aconseje, distintos puntos de vista doctrinales sobre esta figura.

Las teorías sobre la naturaleza de los Grupos Parlamentarios y su posible traslado a los grupos locales.

La doctrina extranjera viene sosteniendo una polémica, que se manifiesta también en nuestro país, sobre la naturaleza de los grupos parlamentarios. Al no ser éstos objeto de nuestro estudio nos limitaremos a la exposición de un resumen de cuáles son las distintas teorías que se barajan y si pueden aplicarse a los grupos locales, tema que abordaremos más adelante, una vez estudiemos las fuentes, la organi-

---

<sup>21</sup> Otros datos y notas de interés sobre los grupos parlamentarios en Gran Bretaña, Italia y Portugal en SÁNCHEZ NAVARRO, A.J.: *Las minorías en la estructura parlamentaria*. CEC, Madrid, 1995. Pp. 63 a 68. También en REBOLLO DELGADO, L.: *La Junta de Portavoces*. UNED, 1998, sobre grupos parlamentarios en Alemania, Francia, Italia, Estados Unidos, Gran Bretaña y el Parlamento Europeo. En este sentido: *-Los grupos parlamentarios en el Derecho comparado: su configuración y participación en la actividad parlamentaria*. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 24, 1998. P. 71 y ss.

zación y el funcionamiento de los mismos en nuestro ordenamiento jurídico-positivo. Estas teorías y consideraciones generales se pueden efectuar como punto de partida respecto del estudio de los grupos políticos locales, entre otras cuestiones, porque los cargos representativos sean locales, regionales o nacionales, gozan de un referente constitucional idéntico, como es el art. 23.2 CE. En cualquier caso veremos que la distinta configuración legal de las instituciones podría abrir la puerta a conclusiones distintas para unos grupos y otros.

En este orden de cosas, y en cierto modo bajo la influencia de cada concepción, las teorías se han desarrollado paralelamente con diversas clasificaciones de los grupos parlamentarios. Pizzorusso destacaba cinco categorías o tipos: el *típico*, el *libre*, el *mixto*, el *lingüístico* y el *interpartidario* o *apartidario*. Savignano, en base al reglamento de la Cámara de Diputados italiana de 1920, distinguía entre *grupos políticos* y *parlamentarios*<sup>22</sup>. Más recientemente, con base en la normativa actual de nuestro país, se han realizado otras clasificaciones, entre las que destacaríamos la de García Guerrero, que los divide en *grupos simples*, *grupos típicos simples*, *grupos libres compuestos* y *grupos típicos compuestos*<sup>23</sup>. Todas las teorías abordan facetas y caracteres de estos colectivos, que exceden de un punto de partida estrictamente normativo, utilizando también datos y coordenadas políticas.

Veamos ya cuales son las tesis tradicionales sobre la naturaleza de los grupos parlamentarios:

#### *El grupo como órgano del partido.*

En este apartado se trata de dilucidar si el grupo de representantes tiene la obligación jurídica de responder los dictados del partido político. Es claro que es un *órgano* del partido siempre que los estatutos del mismo lo dispongan. No nos interesa esa dependencia política sino únicamente responder si el grupo es un brazo articulado que atiende la instrucción de los dirigentes del partido como otro más de sus órganos, sin tener la última palabra en sus acciones y con ello se le pueden imputar al partido los actos del grupo.

---

<sup>22</sup> Los primeros nacen de la declaración individual del parlamentario, los segundos cuando además se reúnen los requisitos reglamentarios.

<sup>23</sup> GARCÍA GUERRERO, J.L.: *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Ed. Congreso de los Diputados. Madrid, 1996.

Ciertos autores, como son Rescigno, Pergolesi, Duverger, Biscaretti, Gasparri, Wildenmann... señalan que los grupos parlamentarios son órganos de los partidos en las diferentes instituciones representativas. Ya Kelsen, vio en el partido un nexo de unión entre el pueblo y el Estado: el partido alienta y dibuja los deseos ciudadanos. Los partidos se constitucionalizan y ello repercute en la representación política, que ha de adaptarse a la realidad de los mismos. Así han de cuestionarse extremos como el *mandato parlamentario* o la autonomía de decisiones del representante<sup>24</sup>. En nuestro país y en la actualidad, también se apuesta frecuentemente por esta teoría, incluso algunos autores dan por zanjada cualquier polémica partiendo del nexo político, que no jurídico, evidente entre partido y grupo: «(...) (el grupo es) *encarnación o reflujo parlamentario del partido. Los teóricos alemanes e italianos pugnaron durante años antes de llegar a esta afirmación hoy plenamente aceptada*»<sup>25</sup>.

Argumentos a favor de esta tesis son: 1º) el control que en la práctica se ejerce desde las direcciones de los partidos, con imposición de reglamentos internos, dirección política e incluso nombramiento del portavoz, así como la frecuente presencia en las instituciones, como componentes de esos grupos, del responsable territorial del partido<sup>26</sup>. 2º) Los actos de los grupos se imputan a los partidos por parte de la opinión pública. 3º) En ocasiones los grupos desaparecen con la declaración de ilegalidad de los partidos o con la disolución de los mismos. Caamaño nos recuerda la pérdida de los escaños de los representantes y la desaparición de las *fracciones* en el Parlamento alemán, tras la declaración de inconstitucionalidad de los partidos *neonazi* y *comunista*, en 1952 y 1956 respectivamente<sup>27</sup>.

Argumentos en contra serían los siguientes:

---

<sup>24</sup> El propio autor reconoce la discrecionalidad que acaban disfrutando los partidos KELEN, H.: *Esencia y valor de la democracia*. Labor. Barcelona, 1934.

<sup>25</sup> RAMÍREZ, M.: *Problemática actual del Parlamento*. Revista de Estudios Políticos. CEC. nº 87. Enero-marzo de 1995. P. 70.

<sup>26</sup> Desde una perspectiva de la Historia, la presencia del responsable del partido y la unificación de mando en éste y en el grupo: TUÑÓN DE LARA, M.: *La II República*. Madrid, 1976. (2 vols.) Ed. Siglo XXI. Madrid, 1976. P. 85.

<sup>27</sup> «(...) no se vulneran los derechos de los ciudadanos a «ser representados» sino, más bien, (se produce) una defensa de ese derecho fundamental (...) cuyo ejercicio no puede ser contrario a lo dispuesto en la Constitución misma.» CAAMAÑO DOMÍNGUEZ F.: *El mandato parlamentario*. Ed. Congreso de los Diputados. Madrid, 1991. P. 279.

1º) Para dar respuesta a la naturaleza de los grupos desde un punto de vista jurídico no parece acertado atenerse sólo a la conexión política partido-grupo. La prohibición constitucional del *mandato imperativo* (art. 67.2 CE) y especialmente la construcción jurisprudencial del conjunto de derechos y prerrogativas del cargo electo, a partir del art. 23. 2 CE, generan durante el mandato de un cargo representativo una amplísima libertad de acción política sin posible interferencia del partido, o al menos sin posible represalia en el desatendimiento de sus indicaciones, fuera de la retirada de las listas en una próxima convocatoria electoral.

En los partidos españoles, quizá exceptuando al PNV, el poder en el seno de la organización se asegura y respalda generalmente con un cargo electo en una institución territorial, persiguiendo una clara finalidad de vinculación personal partido-grupo y búsqueda de directrices comunes<sup>28</sup>. Pero esta situación sólo es un indicio extrajurídico que no tiene que cumplirse en todo caso, ni siquiera en el seno de los partidos que habitualmente han realizado esa vinculación personal, ya que no siempre los componentes de un grupo institucional están dispuestos a aceptar instrucciones de partidos a los que no pertenecen o de los que forman parte pero no comparten algunos criterios.

2º) Los actos jurídicos del grupo no pueden imputarse al partido, y puede que en ciertos casos ni los políticos. Si bien a nivel de opinión pública se puede realizar una asociación de ideas, programas o actitudes; la responsabilidad jurídica del grupo en cualquier campo del derecho sería distinta a la del partido. Por lo que se refiere a España, la voluntad de los representantes es la única guía de actuación del colectivo.

3º) Respecto de la desaparición del partido o su declaración de ilegalidad, hemos de decir que tampoco se muestra un lazo de conexión rotundo entre éste y el grupo. Cuando un partido desaparece el grupo puede continuar, ya que los representantes lo son para un mandato y la desaparición del instrumento de participación al tiempo de las elecciones no implica, una vez que el mandato ciudadano es un hecho, una repercusión ajena a lo estrictamente político. El mejor ejemplo en nuestro país fue la desaparición de la *Unión de Centro Democrático*, que no impidió la existencia en la legislatura 1982-86 de un *grupo cen-*

---

<sup>28</sup> Además también se quiere respaldar al dirigente del partido de puertas hacia dentro para que los militantes le reconozcan gracias al ejercicio de una parcela de poder institucional (lo que a la vez supone que ha tenido que confrontarse con el electorado para obtenerla).

*trista* en el Congreso de los Diputados. Además no sólo se trataba de la continuación de un grupo, que seguía sus tareas parlamentarias a pesar de la desaparición del partido con el que se conectaba ideológicamente, sino del nacimiento del mismo prácticamente al tiempo que el partido desaparecía o tramitaba su disolución, con lo que las notas de independencia son evidentes. En el ámbito territorial local, hasta la celebración de las elecciones locales de mayo de 1983, continuaron funcionando los centenares de grupos centristas de diputaciones y ayuntamientos, elegidos desde 1979. La *UCD* muestra por último otro ejemplo de la independencia jurídica del grupo de representantes: la entrada de España en la CEE genera en 1986 el nombramiento de Eurodiputados por las Cortes Generales con carácter provisional hasta las elecciones de junio de 1987, con lo que cuatro años después de la disolución del partido representantes elegidos por *UCD* fueron elegidos para ocupar escaños del europarlamento, tras un reparto proporcional entre los grupos parlamentarios.

Hay otros argumentos contrarios a la teoría del grupo como órgano de un partido que, a nuestro juicio, no son muy acertados. Se ha dicho que no pueden ser órganos de los partidos al tener la posibilidad de autorreglamentarse. No parece existir problema en ello, pues la autorreglamentación podría perfectamente someterse a los estatutos del partido. Que fuera un órgano, no privaría al grupo de cierta autonomía. Por otro lado, también se niega la conexión apelando al grupo mixto: ¿de quién sería órgano?. Obviamente, si aceptáramos esta teoría, de los distintos partidos a los que pertenecen sus miembros. En cualquier caso, el grupo mixto y sus peculiaridades no deben ser un patrón de enjuiciamiento de la teoría general sobre los grupos parlamentarios.

Los propios defensores de la teoría del grupo como órgano del partido marcan algunas excepciones en su apuesta por el nexo de unión: P. Rescigno afirma que cuando el elector interviene directamente en la elección de los candidatos, no se mantiene la calificación de órgano del partido. Leoni realiza una variante optando por considerar al grupo además de como órgano de partido, como órgano del Estado<sup>29</sup>. Mortati mantuvo la doble naturaleza del grupo como órgano de partido y de la Cámara<sup>30</sup>. Una de las excepciones más claras es expresada por López Garrido, iden-

<sup>29</sup> LEONI, F.: *Partidos políticos y grupos parlamentarios en Italia*. En REP, nº 186. Noviembre-diciembre de 1972. P. 244.

<sup>30</sup> MORTATI, C.: «*Istituzioni di diritto pubblico*» Vol I y II. Cedam, Padua, 1976. GARCÍA GUERRERO, J.L.: *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1996 (concluye que el Grupo es un

tificado con los que propugnan la naturaleza del grupo como órgano del partido, señala que: «(...) sería el único órgano (del partido) respecto del cuál carecería el partido de poder jurídico directo»<sup>31</sup>. Interpretado en este sentido el mantenimiento de la relación orgánica, sin referencia alguna a la obligatoriedad de obediencia, podríamos compartir la existencia del nexo ideológico, (aunque con excepciones) sociológico o político; pero puede que sin el nexo jurídico no sea suficiente el establecimiento de la relación de dependencia orgánica en tanto que mecanismo de transmisión de órdenes y adjudicación de actos entre partido y grupo.

De cualquier forma no puede olvidarse, como han puesto de manifiesto durante años muchos autores, la fuerza del partido, su permanencia y la capacidad de decisión llegada una convocatoria electoral<sup>32</sup> aunque la influencia directa y constante de un partido sobre un grupo, no sea tan fuerte lejos de estos períodos o incluso no siempre exista: así, cuando un colectivo institucional toma una decisión que nace de la voluntad o el programa del partido político, puede tratarse de un acuerdo propio y la única imposición que se observa es la de la mayoría del grupo sobre la minoría, y eso en el caso que existiera diferencia de criterio entre los miembros. En palabras de Sartori, lo que existe es una *autodisciplina*, que el grupo se impone a si mismo, y no una *heterodisciplina*, que sería la que se le impondría desde fuera<sup>33</sup>.

---

organo externo del partido y un órgano interno de la Cámara). En nuestro país esta idea se encuentra entre otros en PUNSET BLANCO, R.: *Las Cortes Generales*. CEC, 1983.

<sup>31</sup> LÓPEZ GARRIDO, D.: *El Parlamento autonómico*. En *Estudios sobre el Estatuto de autonomía de Castilla La Mancha*. Ed. Cortes de Castilla La Mancha. Toledo 1995. P. 98 y ss.

<sup>32</sup> LEIBHOLZ G.: «*Democratie représentative et Etat de Partis moderne*». En *Revue Inten. d'Historie politique et constitutionnelle*. Nueva serie. nº 5. Enero-marzo de 1952. P. 62. El partido es la organización más fuerte que puede imponerse al grupo con medios de cualquier clase. Esto ocurre cuando, como afirmaba Sartori, los electores eligen a los partidos y los partidos eligen a los elegidos. Las listas electorales se convierten en un factor de supremacía. En sistemas como el nuestro no siempre se puede cumplir esta máxima. Partidos de fuerte implantación han estado en manos de las decisiones de sus grupos parlamentarios, que han impuesto la política a seguir (Por ejemplo *Alianza Popular* desde 1982 a 1989). En sistemas electorales uninominales, la independencia es más patente. Sobre Gran Bretaña, vease MACGREGOR BURNS: «*The parliamentary labour party in Great Britain*» En *The American Political Science Review*. V. XLIV, nº 4. 1950. En España se ha denunciado la partidocracia desde los primeros años de funcionamiento democrático: FERRANDO BADÍA, J.: *Democracia frente a Autocracia*. Ed. Tecnos, 1980. P. 138: «*La partidocracia o la correntocracia (...)son los peores enemigos de la democracia..., y en España, desgraciadamente, están tomando carta de naturaleza*».

<sup>33</sup> SARTORI, G.: «*L'avenir des parlements*» En *Bulletin Sedeis, Futuribles*. nº 74. Febrero de 1964. P. 28 y ss. Para Santaolalla, existe una pugna continua entre

Las demás vinculaciones o indicaciones que se quieran crear entre partido y grupo, responden más a causas sociológicas (la impresión que pudiera causarse al electorado) o de conciencia (el convencimiento de los cargos de su fidelidad al partido antes que a sus ideas, siguiendo la conocida frase de Gladstone: *prefiero votar como un caballero lo que me dice mi partido, que votar como un canalla lo que me dicta mi conciencia*<sup>34</sup>) que jurídicas. En esta dinámica *mayoría-minoría* dentro del grupo, sí es posible hacer conjeturas sobre el grado de libertad del parlamentario o de la posible injerencia en las ideas individuales frente al resto de integrantes. Como constata la doctrina, el parlamentario suele depender totalmente del grupo, que decide sus áreas de trabajo (comisiones), cuándo interviene, etc.<sup>35</sup>. Tania Groppi insiste en ver en esa actitud un refuerzo del partido y su mandato y no del grupo en sí<sup>36</sup>.

---

dos principios antagónicos de la organización de los partidos: el de disciplina interna y el de democracia interna. SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Partido político, grupo parlamentario y diputado*. En *Derecho de los Partidos*. ( Coordinador: J.J. González Encinar). Espasa, Madrid, 1992. P. 100.

<sup>34</sup> Citada por GARCÍA MORRILLO, J.: *La democracia en España*. Alianza Editorial. Madrid, 1996. P.70.

<sup>35</sup> En esta línea RAMÍREZ, M.: *Problemática actual del Parlamento*. Revista de Estudios Políticos. CEC. nº 87. Enero-marzo de 1995. P. 53 y ss. También SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Teoría de la democracia representativa y parlamentarismo. España*. En *Democracia representativa y parlamentarismo*. Dr. López Pina. IX jornadas de Derecho constitucional comparado. S. publicaciones del Senado, 1994. P. 183. Este autor afirma que los grupos parlamentarios se han convertido en un instrumento más de dominación del partido sobre los representantes, que acaban siempre hablando a través del portavoz.

<sup>36</sup> GROPPi, T.: *«I sistemi elettorali a livello locale e autonomico in Spagna»*. Edizioni delle autonomie. Roma, 1991. En la p. 147, afirma que el art. 23.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados español intensifica el control de los partidos sobre los grupos parlamentarios, finalidad que es consecuencia del refuerzo que necesitan los partidos tras años de dictadura. Recordemos que el art. 23.2 RC señala: *«En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado»*. El precepto tiene dos finalidades, que no parecen encerrar ese refuerzo de vínculo con el partido que señala la autora en la actuación parlamentaria. Por un lado impide que los diputados con fines ideológicos coincidentes, abusen de su derecho a formar grupo, beneficiándose de las facultades reglamentarias concedidas a éstos (si cien diputados elegidos en el mismo partido, constituyeran cinco grupos parlamentarios distintos, tendrían derecho a más recursos económicos, medios de funcionamiento, turnos de palabra... ). Por otro, impide un fraude al electorado que votó a la par que unos representantes, un partido canalizador de sus ideas. Ello no implica la continuación del vínculo representante-partido, que puede elegir otro grupo parlamentario, en especial el mixto. Simplemente se trata de impedir el protagonismo de

*El grupo como órgano de la Cámara.*

Un segundo conjunto de autores, como Biscaretti<sup>37</sup>, Burdeau, Radbruch, Savignano o Tosi, y también muchos otros<sup>38</sup>, con apoyo en la jurisprudencia italiana y alemana apuntan que los grupos parlamentarios son órganos de las Cámaras. Los defensores de esta calificación, afirman: 1º) que hoy en día los grupos determinan la actividad de las Cámaras, y realizan importantes funciones. 2º) Que es obligatoria la pertenencia a un grupo parlamentario para el desarrollo del trabajo de un cargo representativo. 3º) Que existe un límite de actuación del grupo que se circunscribe al interior de la Cámara. 4º) Que su regulación se contiene en los Reglamentos de las Cámaras. 5º) Que reciben asignaciones de ellas.

Los argumentos que contra esta teoría pueden presentarse son, entre otros:

1º) que los actos de los grupos no se imputan al conjunto de la institución en cuyo seno actúan, sino a parte de los representantes. Los grupos no cumplen otra función que no sea la de *representar a sus representantes*, pero ni siquiera por eso son órganos de la Cámara. En efecto el repaso de otros órganos de la misma como la *Junta de Portavoces*, nos muestra que esta última es la encargada de canalizar la opinión de todas y cada una de las sensibilidades de la Cámara, a través de los portavoces, cuya conclusión final tras el voto ponderado sí puede imputarse a la institución<sup>39</sup>. El resultado de una votación del

---

partidos que no han obtenido votos como tales (vease el caso, en 1981, del *Partido de Acción Democrática*).

<sup>37</sup> BISCARETTI DI RUFIA, P.: *Derecho Constitucional*. Ed. Tecnos. Madrid, 1987. P. 354 y ss., señala que son órganos ordinarios de la Cámara: los grupos parlamentarios, la junta de portavoces, las comisiones permanentes legislativas y el presidente.

<sup>38</sup> En España, ALVAREZ CONDE, en *El Régimen político español*. Tecnos, Madrid, 1987. GARCÍA MARTÍNEZ, A.: *El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1987. Citados por SAIZ ARNAIZ (en *Los Grupos parlamentarios...*) los Italianos: CIAURRO «*I gruppi parlamentari*». En G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*. Milan 1982. RESTA, «*Saggi sui gruppi parlamentari*». Perugia, 1983. DI CIULO: «*Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*». 2ª Edición. Giuffré. Milano. 1987.; entre otros. Se siguen manteniendo estas tesis por GAMBINO S.: «*Organizzazione e funzionamento delle camere*» Ponencia presentada en el VIII encuentro Hispano-Italiano de Derecho Constitucional: *La estructura y las funciones de los parlamentos, hoy*. Toledo, Octubre de 1995. P. 1.

<sup>39</sup> TORRES MURO, I.: *Los órganos de gobierno de las cámaras legislativas. Presidente, mesa y junta de portavoces*. En *Derecho parlamentario español*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1987. En p. 238 y ss. la considera como un

pleno o las comisiones también se puede predicar de toda la institución. Sin embargo, la opinión de un grupo no se puede asociar automáticamente con el sentir de la globalidad. Santamaría Pastor analizó algunas notas para reconocer que un ente, servicio o persona jurídica actuaba como órgano respecto de una institución administrativa<sup>40</sup>. Un órgano lo es respecto de otro cuando los actos que realiza el primero son atribuidos al segundo. Es claro que ello no ocurre con el grupo. Saiz Arnaiz, por su parte, enumera en su completo trabajo sobre grupos parlamentarios los órganos que a su juicio tiene la Cámara Baja: presidente, mesa, junta de portavoces, comisiones, diputación permanente y pleno; tras la consulta de las opiniones de nuestra doctrina hasta esa fecha (1989). El grupo no se incluye. En nuestro país y respecto de las Cortes Generales, la Constitución advierte en su art. 67.3 que las reuniones de parlamentarios celebradas sin convocatoria reglamentaria, no vinculan a las Cámaras. El Reglamento de las mismas contiene los procedimientos de convocatoria de los distintos órganos, y no cómo han de reunirse los grupos parlamentarios. Estos deciden libremente el momento, lugar y causa, sin que los frutos de sus encuentros se atribuyan de modo alguno a las Cámaras.

2º) El requisito de pertenencia obligatoria a un grupo (cuando existe) tiene, a nuestro juicio, una finalidad ordenadora de los trabajos parlamentarios, pero no tiene el mismo contenido que la obligación de participar en el pleno. Al parlamentario se le obliga a utilizar el grupo como instrumento funcional pero no se requiere en él su presencia a efectos de conformar la voluntad de la Cámara. Si como órganos de las Cámaras, incluyéramos todos aquellos que organizan personas o trabajo, en este sentido puramente ordenador no habría problema alguno para aceptar tal calificación. Pero *órgano* evidentemente es algo más que *elemento de organización*.

3º) En cuanto a la actuación del grupo dentro de la institución y siendo esa la finalidad principal, no es por contra la única. Los grupos trascienden en su actividad el ámbito de la Cámara: realizan viajes, contratan, organizan seminarios y jornadas, exponen a la opinión pública temas parlamentarios, atienden fuera de los recintos a los ciudadanos, etc. A título de ejemplo, recordemos las cam-

---

cauce de participación del grupo parlamentario en la actividad de la Cámara. Sobre la Junta de Portavoces y su naturaleza: REBOLLO DELGADO, L.: *La Junta de Portavoces*. UNED. Madrid, 1998.

<sup>40</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *La teoría del órgano en el Derecho Administrativo*. REDA, números 40-41. 1984.

pañas informativas realizadas varias veces por los grupos de eurodiputados españoles, a través de diarios y vallas publicitarias.

4º) Los reglamentos de las Cámaras parlamentarias contienen diferentes extremos de la regulación del los grupos parlamentarios pero éstos pueden tener sus propias normas autoorganizativas, para su propia regulación. La contenida en el Reglamento de una Cámara es genérica y trata su funcionamiento *ad intra* así como unos mínimos de constitución, reconocimiento, actuación conjunta... . El reglamento interno puede contener desde los criterios de gasto de las asignaciones a la rotación de los cargos directivos o al régimen de sanciones por inasistencia a reuniones del grupo o de la propia institución representativa. En definitiva que, primero, la normativa del Reglamento de la Cámara puede perfilar los trazos generales para todos los grupos pero no aborda las particularidades concretas de cada uno de ellos por separado y; segundo, su ámbito de aplicación es el interior de la institución representativa, no pudiendo regular las relaciones jurídicas del grupo fuera del recinto.

5º) Respecto de la recepción de asignaciones y su posterior control es ciertamente ésta una nota que vincula fuertemente el grupo y la institución. Pero las Cámaras no deciden sobre el destino de esos fondos en acciones o gastos concretos, tan sólo de su aplicaciones a finalidades de contenido parlamentario. Esta autonomía para decidir la finalidad de los fondos no siempre es gozada con la misma amplitud por órganos dependientes de cualquier otra institución.

Como vimos en el subapartado anterior, se defiende la compatibilidad de ciertos extremos de esta teoría del grupo como órgano de la Cámara con la teoría de grupo como órgano del partido. Los matices son distintos según el autor<sup>41</sup>. La existencia de la *Diputación perma-*

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, el profesor LÓPEZ GARRIDO, defensor de la teoría del grupo como órgano del partido, afirma que los grupos son «(...)permanentes y esenciales al parlamento; son el alma de la Cámara». LÓPEZ GARRIDO, D. : *El Parlamento autonómico...* P. 99. Podemos compartirlo, si entendemos con carácter genérico la *institución* del grupo: siempre existirán grupos en todas las Cámaras y en todas las legislaturas, pero no es posible la permanencia de un determinado grupo más allá de una legislatura. ALONSO DE ANTONIO, con ocasión del análisis de la Diputación Permanente en la II República, señala que el grupo fue respecto de ella un *órgano electoral*, que interviene en el nombramiento de sus miembros, quedando la Cámara obligada a aceptar la decisión del grupo sin derecho a veto. ALONSO DE ANTONIO, A.L.: *La Continuidad parlamentaria en el Constitucionalismo histórico español*. RDP. nº 33. UNED. Madrid, 1991. P. 212 y ss. Esta idea se expresó, según el autor, por vez primera, por HERRERO, V.: *Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes*. Revista de Derecho Público. Tomo IV. 1935.

*nente*, es también utilizada como argumento favorable a la naturaleza del grupo como órgano de la Cámara en el sentido que otorga continuidad a los grupos, que no desaparecerían tras la disolución de las mismas, al estar representados en este órgano<sup>42</sup>. Con Caamaño hemos de convenir que la continuidad política de los grupos parlamentarios agotado el mandato es inequívoca<sup>43</sup>. Al respecto P. Rescigno afirmaba que cabe la continuidad jurídica cuando se puede construir sobre la política<sup>44</sup>. Pero la continuidad jurídica del grupo no existe ni siquiera en el caso que la identidad de componentes y fines fuera absoluta. ¿En qué mandatos consecutivos no se produce alguna variación de los representantes del mismo partido, del número de éstos, de los fines de su partido, de su programa electoral o incluso de sus pautas autoorganizativas?

### *Grupos como asociaciones de representantes.*

Finalmente, otra parte de la doctrina, entre la que destacarían autores como Ciaurro, Moecke, G.U. Rescigno<sup>45</sup> o Petta, señala que los grupos parlamentarios son asociaciones, aunque caracterizadas por distintas peculiaridades y diversos matices: de derecho privado investidas de funciones públicas<sup>46</sup>; parte de otra como es el partido (Petta); parte de la Cámara (Saiz Arnaiz); con funciones similares a los órganos de las Cámaras (Ciaurro); de derecho público (Moecke); o de interés público (Morales Arroyo).

---

<sup>42</sup> Por ejemplo LAVILLA RUBIRA, J.J.: *Comentario al art. 78 de la C.E. En Comentario a las leyes políticas*. Director: O. Alzaga. EDESA. 1979. P. 673. O MELLADO PRADO, P.: *El problema de la continuidad del Parlamento: la Diputación Permanente*. RDP. nº 27-28. UNED, 1978. CAAMAÑO puntualiza al respecto que la Diputación Permanente es un *reflejo* de que los grupos existieron. *El mandato...*P. 304.

<sup>43</sup> *El mandato....* .P. 304.

<sup>44</sup> RESCIGNO, P.: «*L'attività di diritto dei gruppi parlamentari*». En *Giurisprudenza Costituzionale*. 1961. P. 307.

<sup>45</sup> RESCIGNO, G.U.: «*Gruppi Parlamentari*» En *Enciclopedia del diritto*. Vol.XIX. Milán. 1970. P. 794-795, señala que son *osamenta* y *alma* de las Cámaras, pero no sus órganos, de igual modo a como los partidos son hoy la *osamenta* del Estado, pero no órganos suyos. Citado por TORRES DEL MORAL, A. : *Los Grupos parlamentarios*. RDPol. UNED. nº 9, 1981. P. 59.

<sup>46</sup> Entre ellos también encontramos a DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA *El Régimen constitucional español*. Labor. Barcelona, 1982. Y TORRES DEL MORAL *Los Grupos parlamentarios* RDPol. UNED. nº 9, 1981, aunque precise el autor que «(...) no podemos olvidar la relación entre éstos y los partidos políticos .» (P. 62).

Sus argumentos se centran: 1º) en el requisito de la *voluntariedad* en la formación de un grupo, lo que supone una similitud muy clara con cualquier asociación<sup>47</sup>. 2º) En la existencia de un fin, una organización o unas normas que otorgan una cobertura sobre el colectivo y, en definitiva, de la similitud con esta figura jurídica. 3º) La disolución del grupo tras la finalización de un mandato o legislatura. Si consideramos que un grupo abarca un sólo mandato estamos ante un indicio de la aplicación de esta teoría, entrelazando su existencia a la de sus componentes<sup>48</sup>. Pizzorusso constata (siempre en referencia a grupos parlamentarios) que es habitual que durante distintas legislaturas continúen o repitan un buen número de representantes de un grupo<sup>49</sup>. No es menos habitual que lo hagan bajo la misma denominación e incluso con los mismos portavoces. Para el autor no constituye todo ello una tesis a favor de la continuidad del grupo a través de distintas legislaturas. Es absolutamente cierto ya que la gran mayoría de reglamentos parlamentarios, incluidos los de nuestras Cortes Generales, abordan la constitución de los grupos parlamentarios habilitando unos plazos al comienzo de cada legislatura para proceder a ella (art. 24.1 RC y art. 28.1 RS). No cabe una prolongación en el tiempo de realidades anteriores pues la figura jurídica del grupo está en función de los cargos electos que son su contenido<sup>50</sup>. 4º) Un último

---

<sup>47</sup> El derecho de asociación también repercute en los partidos políticos. Si se considerara que el grupo es órgano del partido, habría que indagar sobre la pugna dentro de los partidos del derecho de asociación, por ejemplo manifestado en el establecimiento estatutario de unas obligaciones a sus miembros, y los derechos de participación de los afiliados o las exigencias de democracia interna. El control de la actuación de los partidos corresponde a los tribunales. Desde una perspectiva civilista GALLARDO MOYA, R.: *Derecho de asociación y exigencia de democracia interna de los Partidos políticos. (Comentario a la STC 56/95 de 6 de marzo)*. En *Derecho Privado y Constitución*. Nº 8, enero-abril de 1996. Con carácter general el tema de la democracia interna de los partidos se trata frecuentemente. Destaquemos a: SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M.: *La reforma legal de los Partidos Políticos*. REDC nº 46 1996. GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: *Democracia de partidos versus Estado de partidos*. En *Derecho de partidos*. Espasa. Madrid, 1992. -AAVV: *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*. En *Cuadernos y Debates*, nº 51. CEC-BOE. Madrid, 1995. (En especial JIMÉNEZ CAMPO, J.: *Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español*. P. 33 y ss).

<sup>48</sup> Igual que se argumentaba a favor de las otras teorías predicando la continuidad del mismo, asociado a la realidad institucional y sus normativas (es decir, dependería de lo expresado por los estatutos de partidos o por los reglamentos internos de las instituciones, respectivamente).

<sup>49</sup> PIZZORUSSO, A.: *«I gruppi parlamentari come soggetti di diritto»*. Ed. Pacino Mariotti. Pisa, 1969.

argumento a favor de esta tesis suele ser la inadecuación de las otras dos teorías. Es decir, que tras comprobarse que no parecen órganos del partido o de la cámara, se toma ésta opción como solución menos problemática.

En contra de esta teoría puede indicarse: 1º) la falta del carácter voluntario de alguna de estas uniones, en especial del grupo mixto. 2º) el derecho de asociación está limitado ya que la autonormación ha de adaptarse a la ley y a los reglamentos internos de cada institución, que disponen directrices esenciales en su funcionamiento, sobre todo en el interior del recinto parlamentario. 3º) La finalización del grupo con el mandato, convierte a los grupos en asociaciones limitadas en todo caso en su ámbito temporal. 4º) La misma consideración reviste la falta de motivación de otras teorías para aceptar ésta, como apuntar a favor de otras los fallos de la presente.

También se observan otras posturas de difícil clasificación en ninguna de las tres teorías que hemos resumido, o que han mezclado elementos de todas: Pizzoruso llega a afirmar que es órgano del partido, de la Cámara y asociación. Manzella y Walter Politano, antes independientes de carácter público. La famosa sentencia de la Corte de Apelación de Roma, de 9 de marzo de 1962 (sobre el caso de la secretaria Papetti del *MSI-Partido Nacional Monárquico*), utilizada habitualmente a favor de la teoría del grupo como órgano de la Cámara, manifestó que los grupos no sólo son órganos internos de las Cámaras sino también asociaciones de hecho no reconocidas, además de negar la continuidad del grupo en distintas legislaturas<sup>51</sup>.

### ¿Qué opción?

Tras estas consideraciones, bajo nuestro modesto punto de vista, la base para optar entre una u otra teoría, está en la configuración constitucional y legal de cada Estado y de cada sistema electoral. No

---

<sup>50</sup> La Diputación Permanente en el Congreso de los Diputados, no es indicio suficiente para *institucionalizar* la existencia de un grupo concreto que participe en ella, entre otras cosas porque su reconocimiento en ese caso debería supeditarse a la concurrencia de los requisitos para la formación del mismo una vez constituida la nueva Cámara.

<sup>51</sup> RESCIGNO, P.: «*L'attività di diritto dei gruppi parlamentari*». En *Giurisprudenza Costituzionale*. 1961. P. 307. TORRES DEL MORAL advierte que no encuentra base en el Derecho Italiano para este pronunciamiento: – *Los grupos Parlamentarios...* . P. 63, a pie de página.

sólo respecto de la posición y naturaleza jurídica de los representantes populares, sino también de la forma de sus instituciones y de los intermediadores de la voluntad popular. Es en especial reseñable la posición que se le confiera al partido político y a sus directrices.

Grimm señala que la influencia de los partidos en el Estado está mediatizada por los candidatos electos. Las relaciones entre los primeros y el segundo se caracterizan por la intermediación de personas. El electo tiene una «*doble lealtad y responsabilidad*»<sup>52</sup>, y su posición necesita un tratamiento constitucional tendente a la permanencia de esa distancia entre los partidos y el Estado que se vería afectada si los electos tuvieran una total obediencia de los primeros. En Alemania, como sucede en España, no hay posibilidad de un mandato imperativo (art. 38.1 LFBonn). Que se constate la inexistencia de una obediencia jurídica al partido, no significa una absoluta desvinculación política del cargo. El grupo es un instrumento de enlace, pero evidentemente las decisiones se adoptan tras el visto bueno de los miembros.

No se pretende con la reproducción de estas consideraciones, la defensa de una total desvinculación de los partidos y sus cargos electos (el propio Grimm aboga por la búsqueda de algún método de vinculación del parlamentario con las directrices emanadas de las bases de un partido y aprobadas en un congreso); lo que se defiende es la existencia de una figura independiente del partido que cumple esa función: el grupo. Este colectivo impone una disciplina a sus miembros que es admisible en tanto nace de la voluntad de sus componentes (autodisciplina), y que es beneficiosa para mantener los fines del partido como posibles metas a cumplir por los representantes. Es posible que aunque no quepa hablar de *partitocracia* si pueda hablarse de *grupocracia*<sup>53</sup>. En definitiva, se trata de que los límites a la total libertad de actuación de los representantes sean autoimpuestos. Esta *autoimposición* es un mal menor aceptable y las indicaciones del

---

<sup>52</sup> GRIMM, D.: *Teoría de la democracia representativa y parlamentarismo. Alemania*. En *Democracia representativa y parlamentarismo*. Director: LÓPEZ PINA. IX jornadas de Derecho constitucional comparado. S. publicaciones del Senado, 1994. P. 198 y ss.

<sup>53</sup> Término empleado en las conclusiones del trabajo de SÁNCHEZ NAVARRO, A.J.: *Las minorías en la estructura parlamentaria*. CEC, Madrid, 1995. P. 297. Constata que la posición del parlamentario individual español es de una total sumisión al grupo, en base a los Reglamentos de las Cámaras. Desde la Ciencia Política, algún autor insiste en hablar de *disciplina de partido* para referirse a la disciplina de grupo: -SÁNCHEZ DE DIOS, M.: *La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados*. RCG, nº 39. Tercer cuatrimestre de 1996. P. 183 y ss.

grupo son una influencia beneficiosa como aliciente para la búsqueda de criterios uniformes por los que se alcanzan mayores logros en favor de los representados.

A la vista de los argumentos expuestos, de las tres teorías sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, y de la posible existencia de todas ellas e incluso de su combinación, hemos sin embargo de pronunciarnos por la mayor adecuación en el seno de nuestro sistema constitucional y legal de la teoría del grupo como asociación, reconociendo sus peculiaridades en cuanto a que está sometida a unos determinados límites respecto de sus componentes, fines, disponibilidad de medios, etc, por obra de los Reglamentos de las Cámaras. Ello no quita que el verdadero germen en la formación y mantenimiento de un grupo concreto resida sólo en la voluntad de sus miembros. Por lo demás, sin duda alguna no existen en la actualidad vínculos jurídicos de base normativa entre el grupo y el partido, y los que existen entre el grupo y la Cámara en la cual desarrolla sus funciones, afectan a temas estrictamente organizativos.

La finalidad de nuestro estudio no puede extenderse por encima de lo ya expresado sobre tan importante tema, y ha de responder con más detenimiento a la siguiente pregunta: ¿qué opción es más lógica y aceptable en los grupos de las corporaciones locales?. Para contestar, coherentemente con lo dicho, es preciso analizar la configuración normativa de los grupos locales, sin la cual todo pronunciamiento acerca de su naturaleza descansaría sobre hipótesis.

## II. LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS LOCALES.

### **Fuentes.**

Los grupos parlamentarios son nombrados en el artículo 78.1 CE, como referencia para el reparto de los miembros de la Diputación Permanente del Congreso y del Senado<sup>54</sup>. Algunos autores se han preguntado el motivo de esta parquedad del texto constitucional que alude a ellos nada más que para constitucionalizar el criterio de reparto de un órgano de las Cámaras, contestando que se trata de un órga-

---

<sup>54</sup> Art. 78.1 CE: «En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica».

no de naturaleza típicamente reglamentaria<sup>55</sup>. Otros autores han considerado suficiente esta referencia para afirmar que nuestra Constitución lleva hasta sus últimas consecuencias la organización por grupos dentro del Parlamento<sup>56</sup>. En este orden de cosas, evidentemente no cabe esperar ninguna mención a los grupos de otros ámbitos territoriales.

Los artículos 140 y 141 de la CE. garantizan respectivamente *la autonomía y la personalidad jurídica plena* de los municipios, y la *personalidad jurídica propia* de las provincias. Nada impide que en el uso de sus facultades autorganizativas las corporaciones locales canalicen el conocimiento de las opiniones políticas a través de grupos, dentro del margen dispuesto en leyes y reglamentos, de carácter estatal o autonómico.

Por lo que se refiere a las leyes, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General 5/85 (en adelante LOREG), en la parte que dedica a elecciones municipales, a partir del capítulo VIII del título III (art.194 y ss), trata el mandato y constitución de la corporación municipal, sin que aparezca el término de *grupo municipal* para nombrar a un conjunto de concejales de la misma candidatura; haciendo sólo uso del término *lista*, para referirse conjuntamente a ellos<sup>57</sup>. Y es que la LOREG, que regula la elección y sus circunstancias (no el funcionamiento de la institución constituida<sup>58</sup>), toma como única referencia a los candidatos, antes de los comicios, o a los cargos ya electos, en tanto que miembros de una lista electoral. Además, en el momento de constituirse la corporación y elegir al alcalde, no se ha producido aún el acto constitutivo de los grupos

<sup>55</sup> SAIZ ARNAIZ, A. : *Los Grupos parlamentarios*. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1989. En base a las intervenciones de uno de los *padres* del texto, MANUEL FRAGA IRIBARNE. JOSE PEDRO PÉREZ LLORCA también argumentó en el mismo sentido. SAIZ ARNAIZ concluye que la ponencia rechazó expresamente la posibilidad de constitucionalizar las menciones sobre los grupos parlamentarios.

<sup>56</sup> MANZELLA, A.: *Las Cortes en el sistema constitucional español*. En *La Constitución española de 1978*. Civitas, Madrid, 1980. P.466 a 469.

<sup>57</sup> Por ejemplo, el art. 196 a) LOREG: «*Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabezen sus respectivas listas. O también el art. 198:*» (...) *la vacante en la Alcaldía se resuelve conforme a lo previsto en el artículo 196, considerándose a estos efectos que encabeza la lista en que figuraba el Alcalde el siguiente de la misma (...)*» .

<sup>58</sup> Una vez constituida la corporación, la ley electoral es aplicable respecto de las vacantes, relevos, renunciaciones, destituciones preestablecidas legalmente, incompatibilidades, y en general todas aquellas circunstancias relacionadas con el acceso, permanencia y cese en el cargo.

municipales, con lo cual esta denominación no puede usarse tampoco en ese caso, con independencia que la norma electoral invite a una prefiguración de lo que luego pueden ser los grupos, cuando se refiere en varias ocasiones a las *listas*, especialmente al cabeza de la misma, cuando de elegir al alcalde se trata. Los concejales electos que no han tomado posesión pueden actuar en una misma dirección política (si quieren) con un vínculo entre ellos que nace de la reciente pertenencia a una propia candidatura electoral y no de una agrupación formal que todavía no existe.

La Ley de Bases de Régimen Local 7/85 (en adelante LBRL), que constituye el soporte organizativo de la actuación de las corporaciones locales, desgana distintos aspectos organizativos, competencias, hacendísticos... etc. . El texto es prolijo en el detalle de la configuración general de las entidades locales: sus enunciados abordan las más variadas cuestiones y desciende a particularidades sobre financiación, funcionariado e incluso trata las *mutualidades* de éstos. Pero a pesar de la extensión, el legislador se ha referido poco a los grupos políticos en el texto, y en relación con otros asuntos en los artículos 20.3, 32.3 y 116 LBRL<sup>59</sup>, hasta la reforma por Ley 11/99 de 21 de abril.

- a) Los artículos 20.3 y 32.3 LBRL, contienen en realidad un mandato dirigido a la corporación local para que respete la pluralidad política de sus órganos complementarios no necesarios y el art. 116 LBRL hace lo propio con la *Comisión Especial de Cuentas*. Para la Ley de Bases, pues, el grupo es un instrumento de participación que refleja las distintas sensibilidades de la asamblea. Los grupos tienen derecho a la participación en estos órganos corporativos con funciones de estudio, informe o consulta de los asuntos que posteriormente pasarán a pleno. Así la Ley de Bases mira hacia el grupo principalmente en el tema de los órganos complementarios (comi-

---

<sup>59</sup> Art. 20.3 de la Ley de bases: «*Todos los grupos políticos integrantes de la Corporación, tendrán derecho a participar, mediante la presencia de Concejales pertenecientes a los mismos, en los órganos complementarios del Ayuntamiento que tengan por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del pleno*». El art. 32.3 LBRL reproduce el mismo texto pero refiriéndose a los grupos de diputados provinciales en estas instituciones. El art.116 LBRL señala:» *Las cuentas anuales se someterán antes del 1 de junio a informe de la Comisión Especial de Cuentas de la entidad local, la cual estará constituida por miembros de los distintos grupos políticos integrantes de la Corporación(...)*».

siones informativas). Sin embargo esta figura jurídica e institucional toma un mayor protagonismo en el pleno y no precisamente en el resto de órganos<sup>60</sup>.

- b) El nuevo art. 73.3 LBRL introducido por la Ley 11/99<sup>61</sup> obliga a los corporativos a constituirse e grupos y remite a los plenos la posibilidad de consignar en los presupuestos anuales cantidades destinadas a ellos, compuestas de un montante fijo para cada grupo y otro variable, en atención al número de componentes (esta solución era ya la más frecuente en las provincias y los grandes municipios). La Ley de Presupuestos Generales del Estado puede fijar límites a estas cantidades. Expresamente se prohíbe que con ellas se pague a personal al servicio de la corporación (por tanto sí cabe pagar a personal propio) o se adquieran bienes que puedan constituir activos fijos. Por último deben llevar una contabilidad que ha de estar a disposición de la corporación.

---

<sup>60</sup> En las comisiones informativas de las corporaciones locales el protagonismo del grupo es menor porque los asuntos suelen tener menos calado ideológico o político y más administrativo. En esa situación no es muy habitual la actuación a través de grupos y el trabajo ordinario requiere una participación individual del cargo local con mayor frecuencia. Además, la uniformidad de mensaje o pensamiento que se pretende con la actuación grupal no adquiere tanta relevancia como en el pleno, ya que como afirma el ROF en el art. 227.2: «*No son públicas las sesiones de la Comisión de gobierno ni de las comisiones informativas(...)*». Ello posibilita que los corporativos asuman individualmente opiniones sobre temas determinados en los que la unidad de actuación de un grupo no queda en entredicho de forma inmediata, ni genera las consecuencias políticas que una posible actuación pública del cargo diferente a la de sus compañeros provocaría en una sesión pública. En las comisiones de los Parlamentos territoriales o de las Cortes Generales este comportamiento no es posible por el carácter generalmente público de las sesiones.

<sup>61</sup> Art. 73.3 LBRL: «*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 obligaciones que se establezcan.*

*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 grupos políticos deberán llevar una contabilidad específica de la dotación a la que se refiere el párrafo anterior, que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación siempre que éste lo pida.».*

- c) El, también, nuevo art. 46.2.e) LBRL garantiza la presencia efectiva de los grupos en la parte de los plenos dedicada al control de los órganos de gobierno, al posibilitar su participación en los ruegos, preguntas y mociones.

Al margen de la LBRL, tras la LO 8/99 de 21 de abril, y mediante el nuevo art. 197.1.e LOREG, los grupos tienen reconocido en norma con rango de ley orgánica su derecho a participar en las sesiones donde se discuta una moción de censura.

Así, la reforma ha tratado sólo dos de los problemas pendientes hasta 1999: el imperativo de la constitución de grupos y el régimen de subvenciones; puesto que el art. 46.2.e) se limita a especificar una práctica habitual de todas las corporaciones que nace del propio art. 23.2 CE ya que no se entendería la privación del derecho a intervenir en pleno (a través del grupo en este caso) sin lesionar el derecho a ejercer el cargo en condiciones de igualdad.

La reforma de la LBRL aborda diversos aspectos de la organización local, como se ha visto en páginas pasadas, manteniendo una doble finalidad: por un lado la de conceder funciones claramente ejecutivas a los presidentes de las corporaciones locales, que hasta el momento se atribuían a la asamblea deliberante; y por otro lado, el aumentar los resortes de control hacia la mayoría gobernante en el plano político, elevando a la categoría de ley la práctica habitual en todas las corporaciones de utilizar los plenos para la confrontación dialéctica en cuestiones ajenas a lo estrictamente administrativo (la separación en el orden del día del pleno la parte de resolución administrativa de otra nueva de control político, así lo sugiere (art. 46.2.e)). Con una visión general de la reforma se percibe claramente el deseo de refrendar los mecanismos relacionales entre gobierno y oposición política, y entre órganos ejecutivos y representativos; existentes en la práctica de las grandes corporaciones.

Por lo que se refiere a grupos locales, ha de ser bienvenido el art. 73.3 LBRL, que introduce a éstos dentro de los artículos dedicados a los representantes locales y pretende regular (aunque sólo en dos aspectos) esta figura, hasta ese momento relegada a meras alusiones a efectos de reparto. El art. 73.3 LBRL subsana la falta de referencia legal del imperativo recogido hasta el momento en el art. 23 del ROF; sin embargo sigue ignorando las consecuencias derivadas del incumplimiento de este mandato o la imposibilidad nacida de límites numéricos legales o normativos impuestos desde las Comunidades Autónomas o desde las corporaciones locales. El legislador estatal, no

ha creído conveniente que la Ley de Bases regulara la naturaleza, composición o régimen jurídico de los grupos locales, haciendo una llamada a que estos colectivos tengan necesariamente en todo el territorio nacional una finalidad: ser referentes para los repartos de votos en diversos órganos municipales. Todo lo demás queda a expensas del legislador autonómico. Sin duda el mayor problema que se plantea es que tanto la Constitución como las leyes estatales no señalan con nitidez un camino para predicar una *naturaleza jurídica común* del fenómeno del grupo local. ¿Una ley autonómica podría decir que los grupos locales son órganos de la corporación, mientras otra de la Comunidad limítrofe podría señalar que es una asociación de concejales o diputados provinciales?

La regulación de la Ley de Bases permite que las Comunidades Autónomas puedan configurar normativas que traten el hecho del grupo político, su naturaleza, composición y competencias, de manera absolutamente distinta, siempre que respeten por un lado el derecho fundamental al acceso en condiciones de igualdad a los cargos representativos y por otro lado, que vigilen el imperativo nacido de los arts. 20.3, 32.3, 46.2.e), 73.3 y 116 LBRL.

El verdadero protagonismo, por tanto, está llamado a tenerlo la ley autonómica, Nuestro campo de estudio es general y trata de obtener conclusiones válidas para todo el territorio, pero no quita que por la importancia del tema hagamos referencia a los textos legales territoriales que se han ocupado de la cuestión y que apuntamos seguidamente por orden cronológico.

### *Los grupos políticos en la legislación autonómica.*

**Cataluña:** la Ley 8/87 de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local, dedica sus artículos 48 y 49 a los grupos municipales, y no aborda los de las diputaciones al estimar la ley que la provincia no es un ente local de la Generalidad (art. 1).

- Los grupos municipales han de constituirse en los ayuntamientos de más de veinte mil habitantes (art. 48.1), por lo cual en los de menos la adscripción no sería una obligación de los corporativos sino una facultad.
- Cabe la formación de grupos de un miembro, cumpliendo el resto de requisitos para su constitución (art. 48.3: «*Sólo el Concejal o Concejales de una misma lista electoral podrán constituir grupo municipal.*»).

- La ley catalana establece las bases para impedir que los grupos desnaturalicen la voluntad popular expresada en las urnas, disponiendo 1º) que cada lista electoral genere un único grupo municipal (art. 48.2); 2º) que no puedan constituirse grupos formados por concejales que provengan de distintas candidaturas (art. 48.3)<sup>62</sup>; y 3º) adscribiendo al grupo mixto a quienes no elijan o no puedan constituir grupo (art. 48.4 y 5).
- El legislador autonómico dispone la igualdad del grupo mixto y el resto de grupos (art. 48.5) y remite a los reglamentos orgánicos la fijación de los medios para su funcionamiento (art. 48.6).
- Por último añade un artículo de dudosa interpretación, el art. 49, que advierte que las competencias de los grupos se entienden sin perjuicio de las atribuidas por la ley a los órganos municipales y a los miembros de la corporación, del que entendemos parte una llamada de atención a los grupos políticos para que no asuman funciones institucionales o invadan el haz de facultades de sus miembros.

La Ley catalana 22/98 de 30 de diciembre de la Carta Municipal de Barcelona, añade que los grupos de esa corporación municipal han de designar un portavoz (y un portavoz suplente si así lo quieren) para las relaciones con los órganos municipales (art. 18.1), remitiendo al reglamento orgánico la fijación de los requisitos de constitución, dotación de medios económicos, personales y patrimoniales de los grupos (art. 19.b). El grupo no es órgano de gobierno municipal (art. 9).

**Murcia:** la Ley 6/88 de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, dedica sus arts. 27 a 30 a los grupos municipales. La novedad más destacable es la calificación del mismo como *órgano complementario de la corporación*, según se deduce del art. 22. No obstante su establecimiento va a ser potestativo de cada municipio en virtud de lo que establezca su reglamento orgánico (art. 21).

- El número mínimo de miembros exigible para constituir grupo es el de dos corporativos, salvo si se trata del grupo

---

<sup>62</sup> Criterio discutible al limitar que coaliciones post - electorales o representantes pertenecientes a partidos con ideología cercana (que determinen una actuación institucional conjunta) puedan desarrollar un trabajo común.

- mixto, que puede constituirse con uno (art. 27.1). Puede también constituir grupo el concejal cuya candidatura obtuvo al menos el ocho por ciento de los votos de su municipio y ha sido el único elegido de la misma (art. 27.2).
- Se establecen también garantías para evitar grupos que no respondan a las intenciones políticas manifestadas por el electorado al tiempo de las elecciones, prohibiéndose la pertenencia a más de un grupo, la formación o adscripción a grupos distintos al de su candidatura de origen, salvo el mixto, (art. 30.1).
  - Y por último configura al mixto como *grupo escoba* con el siguiente artículo de extraordinario interés: art. 30.2: «*La baja en el partido o coalición por el que fue elegido lleva consigo el cese en el Grupo Político correspondiente y su incorporación al Grupo Mixto*». Esto nos sugiere que si tras declarar el carácter de órgano del grupo, establece esta consecuencia tan directa en lo que consideran un órgano municipal, por lo sucedido respecto del partido de pertenencia, han acabado convirtiéndose al grupo en un brazo del partido. Comentaremos más adelante la inestabilidad que puede ocasionar esta solución pero quede dicho que nos parece muy discutible la procedencia de un artículo que legítima por una parte que la incidencia de una situación ajena a la corporación (la baja en el partido) afecte a la misma; y por otra parte impone al grupo de representantes con independencia de su opinión, que prescindan de trabajar en común con quienes se han visto incurso en una particular situación de partido.
  - Respecto de los demás preceptos sobre funcionamiento del grupo, no aporta novedades a la regulación estatal que después veremos, reflejada en el ROF.

**Canarias:** la Ley 14/90 de 26 de julio, de Administraciones Públicas de Canarias dedica su art.73 a los grupos de concejales, sin entrar en lo que sucede con esta figura en los cabildos que sí son tratados en esta ley para cuestiones competenciales y de colaboración interadministrativa.

- El número mínimo de miembros para formar grupo es el de tres concejales, sin otras excepciones. Formar grupo es un deber.
- No se establecen mecanismos de asociación o vinculación obligatoria de los cargos con grupos determinados que refle-

jen la denominación o ideología de las listas electorales de las que proceden (similares a los que hemos visto en la legislación catalana y murciana) siendo posible el cambio de grupo (art. 73 *in fine*).

- El grupo mixto recoge a quienes no se integren en ninguno. Por ello y al ser un deber la adscripción grupal, suponemos que hay que entender que el grupo mixto puede constituirlo incluso un único miembro, estableciéndose una excepción en el propio artículo 73 a la formación de grupo por un mínimo de tres concejales.
- No se aportan otras novedades respecto a la normativa estatal en cuanto a la designación de portavoces, los plazos, la forma, etc.

**Galicia:** el texto autonómico gallego es la Ley 5/97 de 22 de julio de Administración Local. Como sucede en las otras comunidades, tan sólo trata los grupos municipales (arts. 74 a 79), sin regular los provinciales en su Título II, capítulo II, donde sí trata la organización de las provincias.

- La formación de grupo se configura como obligatoria. El número es de dos miembros, pero cabe el grupo mixto unipersonal con los elegidos de candidaturas que obtuvieran un único escaño (art. 74.4).
- A tenor literal del texto no es posible el cambio de grupo, parece que ni siquiera el mixto, puesto que existe para recoger a quienes no obtuvieran dos concejales como representación. Si un cargo no elige grupo en el plazo legal de cinco días, se le adscribe al que corresponda a su lista, y si está sólo como electo al mixto (art. 76.1).
- Los refuerzos de la legislación gallega entre la pertenencia a la candidatura y la adscripción a un grupo ideológico coincidente, son claros y se remachan en el art. 74.1, que es el primero de los seis dedicados a los grupos. También se recogen las conocidas limitaciones a formar más de un grupo por partido o pertenecer a varios (arts. 74.2 y 3).
- El art. 78 hace una declaración igual a la que realiza la legislación murciana resaltando que las atribuciones de los grupos no han de perjudicar las competencias de otros órganos institucionales o de los concejales.

- En cuestiones de organización y funcionamiento no difiere esencialmente de la normativa estatal que seguidamente estudiaremos.

**Aragón:** La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón trata los grupos políticos en dos extensos artículos (111 y 112).

- Los grupos son obligatorios en las provincias (este texto, por fin, se ocupa de ellas y no sólo de los municipios), y en las localidades de más de cinco mil habitantes (art. 111.1).
- Han de corresponderse (se entiende que en su denominación) con los partidos, federaciones o coaliciones cuyas listas obtuvieran puestos en la corporación. Se prohíbe la formación del grupo a quien desee ostentar ante la corporación siglas distintas a aquellas por las que se presentó. Tampoco se puede pertenecer a más de un grupo. El reglamento orgánico regulará el número mínimo necesario para constituir grupo y en su caso el grupo mixto (es decir si se impide crear grupo a un cargo, hay que dejarle la salida de adscribirse al mixto) (art. 111.2 y 3).
- La principal novedad del texto legal es que permite la existencia de concejales no adscritos, para aquellos que voluntariamente no se encuadren en ningún grupo dentro del plazo legal o que dejen de pertenecer al suyo de origen (art. 111.5). Así pues, vemos que se ignora el imperativo de formar grupo, establecido en la LBRL y se rompe la tendencia de otros textos a la adscripción obligatoria.
- El corporativo que deja un grupo pierde el derecho a representar al mismo en las comisiones y a tener reconocida una dedicación exclusiva (art. 111.6). Lo primero es lógico, lo segundo, a nuestro juicio, es una especie de disuasión para aquellos que se pasen de grupo a cambio de un sueldo. La finalidad no parece discutible, pero el método es contundente al eliminar de un plumazo el derecho a este tipo de retribución económica.
- Finalmente, el art. 112 de la Ley 7/99 contiene como novedad destacable en cuanto al funcionamiento de grupos locales, la imposibilidad de los concejales no adscritos de tener un portavoz, al no tener grupo. Es claro que si no quieren aprovechar las ventajas derivadas de la actuación en grupo (siempre pueden pertenecer al de su candidatura de origen o al mixto) se

tendrán que limitar a ejercer sus derechos y a participar en la corporación como cargos individuales.

**Cantabria:** la Ley cantabra 8/99 de 28 de abril, contempla la existencia de grupos políticos en los Consejos comarcales (art. 19.5), reenviando a la legislación local para su regulación. Recordemos que está prevista la elección de estos consejos por un mecanismo similar al de las diputaciones.

### *Otras fuentes.*

La actividad legislativa en este campo de los grupos políticos se puede acompañar por los respectivos reglamentos. El que desarrolla la LBRL y que es fundamental desde la fecha de su promulgación es el ROF. La regulación de los grupos políticos está incluida en el Título I del Reglamento que trata del *Estatuto de los miembros de las corporaciones locales*.

Finalmente, al margen de las leyes y normas referidas, en el nivel local los reglamentos administrativos de organización y funcionamiento (que estamos denominando de régimen interior, interno o autoorganizativos), son imprescindibles en la concreta aplicación y en la efectiva traslación práctica de los preceptos legales y normativos generales. El art. 4 a) del ROF, recuerda que el municipio, la provincia y la isla, gozan de una potestad reglamentaria y de autoorganización. Esta potestad también se puede proyectar sobre los grupos.

Para concluir con la exposición sobre las fuentes, es preciso hacer varias precisiones sobre otro tipo de normas:

1º) Los estatutos de los partidos habrían de ser otra lógica fuente normativa para la regulación de los grupos, si aceptásemos una influencia determinante de los primeros sobre los segundos, es decir el nexo orgánico<sup>63</sup>. Los estudios a los que aludimos repetidas veces, en especial el de Saiz Arnaiz, indagan en los estatutos de los partidos con representación parlamentaria y encuentran disposiciones normativas referidas a sus grupos parlamentarios. Al respecto hay que decir en sintonía con lo que se manifestaba en apartados anteriores que el partido puede disponer que el grupo sea un órgano suyo, asignarle cualesquiera cometidos y dirigirle cuantas instrucciones estime conve-

---

<sup>63</sup> Incluso se califican como fuentes *las directrices de los partidos* LÓPEZ GARRIDO, D. : *El Parlamento autonómico*. En *Estudios sobre el Estatuto de autonomía de Castilla La Mancha*. Ed. Cortes de Castilla La Mancha. Toledo 1995. P. 100.

niente. Por su parte el grupo puede aceptar en la práctica esa dependencia o disciplina. Desde ese punto de vista el grupo sí es un órgano del partido y una práctica continuada de obediencia llevaría a pensar que los estatutos del partido<sup>64</sup> son una fuente a considerar. Lo que en todo caso no queda claro es la aplicabilidad o normatividad de los referidos preceptos estatutarios contra la voluntad de los cargos representativos, cuestión que impide una sintonía de tal calibre que facilite hablar del grupo como vinculado orgánicamente (en el sentido de la teoría del órgano: imputación de sus actos a aquél de quien dependen) al partido. Reiteramos nuestro rechazo hacia esta fuente para los grupos a no ser que fuera aceptada y asumida voluntariamente por el colectivo.

2º) Junto con los estatutos de los partidos políticos, sea cual sea la teoría adoptada sobre la naturaleza jurídica de los grupos, a nivel parlamentario se alude a los propios reglamentos que los grupos confeccionan para su funcionamiento (Rescigno, Resta, Tesauro, Torres del Moral, Silvestri...). No encontramos ningún obstáculo para predicar la validez de estas normas organizativas en los colectivos de las corporaciones locales, con sometimiento al resto del sistema de fuentes.

3º) Más difícil es reconocer en el ámbito local la efectividad de otras fuentes de derecho parlamentario como los *usos* o las *costumbres*. Si son de un carácter meramente político sin relevancia jurídico-institucional, puede que se apliquen sin más.

## **Contenido de la regulación en los extremos esenciales.**

### *Constitución del grupo.*

¿Es obligatorio formar parte de un grupo?.- A la vista de la actual regulación en el art. 73.3 LBRL («A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos (...)») y del art. 23 ROF<sup>65</sup> que contiene un enunciado general: los corporativos para su actuación colectiva han de integrarse en gru-

---

<sup>64</sup> Si se trata de grupos nacidos por la unión de representantes de distintos partidos u opciones políticas, habría que considerar también como referente normativo los acuerdos o pactos de coalición.

<sup>65</sup> Art. 23 ROF: «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.».

pos (más en concreto, en un sólo grupo), pero también ante la falta de consecuencias en una y otra norma ante el incumplimiento del mencionado mandato; el planteamiento del tema como deber o derecho tampoco es excesivamente importante. Una actuación en grupo no sólo genera más oportunidades a los componentes, sino que posibilita el correcto ejercicio de todos los derechos del conjunto de miembros de la corporación, que difícilmente serían operativos en base a actuaciones individuales. La obligación no tiene como última finalidad la necesidad de formar parte de un grupo sino de actuar coordinadamente en el seno de la institución, que podría verse afectada por la convergencia de múltiples actuaciones individuales.

En definitiva, es una obligación efectiva si lo dispone la legislación de la Comunidad Autónoma o el reglamento interno de una corporación local de acuerdo a lo establecido en una ley de aquella, pero a tenor de la LBRL o el ROF tan sólo se trata de un mandato cuya desobediencia no tiene establecido ningún efecto y equivale a optar por el no ejercicio de un derecho o facultad.

Actualmente varias leyes de Comunidades Autónomas que han tratado la materia obligan a formar parte de un grupo a los concejales (Ley 8/87 municipal y de régimen local de Cataluña, que advierte en su art. 48 que el grupo mixto recogerá a quienes no elijan grupo; Ley 6/88 de 25 de agosto de régimen local de Murcia (art. 30); Ley 14/90 de administraciones públicas de Canarias (art.73) y Ley 5/97 de administración local de Galicia , en su art. 76). Por su parte la Ley 7/99 de administración local de Aragón (art. 111.5) permite la no adscripción.

Requisitos para formar grupo.- De forma similar a la establecida por los Reglamentos del Congreso y Senado, la constitución de grupo se realiza a través de un escrito dirigido al presidente de la corporación, que se presenta ante el secretario general del ayuntamiento o la diputación, una vez que comienza el mandato y antes de cinco días hábiles<sup>66</sup>. Para ello es necesario que la corporación esté constituida, los electos hayan sido investidos de autoridad tras jurar el cargo y el presidente haya tomado posesión. Los requisitos que permiten hablar de la aparición de un grupo político local son, en esencia, los señalados para su definición. Diferenciamos dos tipos de condicionantes: unos (uno en realidad) de tipo político y otros de carácter procedimental:

---

<sup>66</sup> Art. 24.1 ROF: «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.».

a) El requisito de tipo político es la voluntad de los cargos electos locales de formar un grupo. La manifestación de voluntad, siempre que se cumplan los demás requisitos legales, determina la opción ideológica o de interés del electo para su pertenencia al colectivo. Esa voluntad se formaliza ante la corporación a través de un escrito constitutivo dirigido al presidente. La adscripción grupal en la normativa local es más abierta que la sugerida por los Reglamentos Parlamentarios de las Cortes Generales. En principio, si las leyes de Comunidades Autónomas o la autonormación de las corporaciones no disponen otra cosa<sup>67</sup>, existe libertad para optar por cualquier grupo en formación o ya formado. En las Cámaras del Parlamento no es siempre posible este margen, ya que por ejemplo en el Senado (art. 27.4 RS) se exige que el grupo a formar tenga una denominación coincidente con la de la fuerza política que presentó a los Senadores en el momento de las elecciones<sup>68</sup>.

Quizá hubiera convenido introducir en el ROF, a efectos de evitar «*fugas*» demasiado escandalosas, una nueva condición en el momento de la constitución del colectivo, que amparase la continuidad de la opción ideológica que el electorado escoge. Ello requeriría que se añaa

---

<sup>67</sup> Así, por ejemplo, el Reglamento orgánico municipal del Excmo. Ayuntamiento de Ciudad Real, señala en su art.10.4: «*En caso de disidencia de un Concejal con el grupo al que pertenece, podrá integrarse en un grupo mixto.*». O el art.11: «*Los concejales que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva de la Corporación, deberán incorporarse al Grupo municipal formado por la lista en que haya sido elegido.*».

<sup>68</sup> Para el Congreso de los Diputados, el art. 23.2 RC: «*(...). Tampoco podrán formar grupo parlamentario separado los diputados que al tiempo de las elecciones pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado.* Esta previsión es un límite cierto que impide que varios cargos formen un grupo desconectado nominal e ideológicamente del partido por el que se presentaron, una vez electos. Sin embargo no evita que los Diputados electos en una lista, puedan entrar en el grupo formado por los electos de otra, decisión más grave que la que el RC trata de impedir, y que produce una transgresión mayor de la voluntad popular. Así el art. 27.1 RC, dice: «*El cambio de un grupo parlamentario a otro, con excepción del mixto, sólo podrá operarse dentro de los cinco primeros días de cada período de sesiones (...).*».

El Reglamento del Senado en el art. 27.4 señala: «*Cada grupo parlamentario deberá adoptar una denominación que sea conforme con la que sus miembros concurrieron a las elecciones.*». Esta indicación no impide el traspaso de un grupo a otro distinto del mixto y contrario en tendencia política al de procedencia, ya sea al comienzo del mandato, ya sea en cualquier momento (art.30.3 RS: «*Los Senadores que por cualquier causa dejen de pertenecer a un Grupo parlamentario de denominación específica, quedarán automáticamente incorporados al Grupo Mixto, salvo que en el plazo de tres días se adscribieran a otros Grupos ya constituidos(...).*».).

diese otro requisito *político*, al manifestado con anterioridad, como sería *la exigencia al grupo del uso de un determinado nombre que coincida con el del partido, coalición o agrupación política por la que se presentaran a las elecciones sus componentes*, similar a la garantía establecida en el art. 27.4 del Reglamento del Senado. No es un grave obstáculo para quien pretenda el cambio de grupo, sea hacia el mixto o hacia otro, pero impediría con carácter general el acceso a grupo de los representantes de partidos, agrupaciones y opciones políticas creadas *ex novo* por quienes abandonaron las siglas por las que fueron elegidos<sup>69</sup>.

Esta opción no lleva emparejada, en absoluto, una apuesta hacia la teoría de grupo como órgano del partido. La unión representante-representado no se mediatiza en modo alguno si se faculta al partido político que ha servido en el período electoral de cauce para el cimiento de esa relación, para que mantenga el derecho de uso sobre sus siglas o palabras identificativas. El Tribunal Constitucional que se ha pronunciado sobre el uso de siglas y denominaciones de las candidaturas que concurren a unas elecciones (por ejemplo en STC 160/1989, caso *partidos verdes*), no ha tenido ocasión de contemplar su utilización por parte de los grupos.

Es complicado desde un punto de vista constitucional o legal, hallar preceptos concretos que amparen la necesaria vinculación nominal entre un grupo y el movimiento social que tras él existe. El valor superior del *pluralismo político* (art.1.1 CE), el reconocimiento del papel fundamental de los partidos políticos (art.6 CE) y, especialmente, el respeto al derecho fundamental recogido en el art. 23.1 de la Carta Magna podrían invitar a un reforzamiento del nexo partido-grupo también en la nominación semejante, para que el elector-representado reconozca con claridad el destino del sufragio emitido (aunque quizá estaríamos derivando una cuestión tan concreta como ésta de principios muy generales).

b) Los requisitos procedimentales para formar un grupo local, al margen de más precisiones por parte de las normas autonómicas y los reglamentos locales, son:

- 1º. El envío de un escrito de constitución al presidente de la corporación local, firmado por los que quieran integrarse en el

---

<sup>69</sup> Distinto es el caso de permitir la constitución de un grupo por los representantes de un partido escindido de una coalición. A fin de cuentas el partido sí se confrontó con el electorado, aunque no en solitario.

grupo. Únicamente cabe la integración en un grupo (art. 23.2 ROF). Sin embargo, la normativa estatal no impide la formación de varios grupos por representantes que provengan de las mismas candidaturas, opción que a nivel parlamentario se proscribire.

- 2º. Designación de un portavoz. Es el representante del grupo. La actuación conjunta tiene que plasmarse inevitablemente en esta figura institucional, que refleja la opinión del colectivo pero no suplanta la individual de los cargos componentes que pueden exponer ideas contrarias a las de aquél y orientar el voto en el sentido que estimen conveniente. El portavoz y los portavoces suplentes están sujetos a remoción del grupo en cualquier momento, que con una simple declaración de voluntad contradictoria con esa designación, acaba con las facultades representativas otorgadas. Es indiferente que los estatutos de las fuerzas políticas que *respaldan* al grupo, puedan proclamar su competencia en la designación del portavoz o indicar mayorías de nombramiento y remoción del mismo, la corporación tendrá sólo que observar la voluntad de sus miembros, careciendo de base legal alguna cualquier atribución de los partidos al respecto<sup>70</sup>. El portavoz y los posibles portavoces suplentes se designan en el escrito de constitución del grupo, según el artículo 24.2 del ROF.
- 3º. Presentación del escrito en la secretaría general de la institución dentro de los cinco días hábiles que siguen al pleno constituyente. Los requisitos no siempre se cumplen o no se materializan en el plazo establecido. Las causas pueden ser varias, y no estar obligatoriamente derivadas de un voluntario comportamiento transgresor de la norma: supongamos que los electos no hayan adoptado por problemas políticos una decisión para la formación del grupo o que no haya habido acuerdo en la elección de portavoz. Si no se deciden, a tenor literal del texto del ROF, la solución es compleja, puesto que no contempla la figura del grupo mixto que aglutine a los cargos que

---

<sup>70</sup> Una vez más la realidad política y normativa de los partidos transcurre por otros derroteros. Por ejemplo, Los Estatutos del Partido Popular aprobados en el XI Congreso Nacional (febrero de 1993) señalaban en su art. 40.3: « *La organización y estructura directiva de los diversos Grupos Institucionales se regirá por lo que disponga su correspondiente reglamento elaborado por cada grupo y trasladado al Comité Ejecutivo del Partido para su aprobación definitiva*».

no se pronunciaran respecto de su adscripción. Cuando el municipio, provincia o isla se rija sólo por el ROF y no exista una ley autonómica que solvente este extremo ni reglamentos locales, los corporativos ¿podrían actuar individual y libremente en el seno de la institución?

El mero transcurso del tiempo en la formación de grupo o la comunicación de portavoz no podrá impedir hacerlo en cualquier momento posterior. No cabe otra solución puesto que de lo contrario se estaría limitando para los corporativos interesados una posibilidad, una facultad, inherente al derecho de ejercicio del cargo público representativo en condiciones de igualdad *ex* 23.2 CE, como es el desempeño del cargo utilizando un cauce que otros miembros de la corporación usan, como es la actuación en grupo. El art. 73.3 LBRL, por otra parte, obligaría ante el imperativo de constituir grupos a formar el mixto, si no se deja abierta la inscripción en uno de los típicos. Además si negamos la formación de grupos transcurridos los plazos del ROF en base a que la normativa que completa el art. 23.2 CE como derecho de configuración legal, canaliza el ejercicio de las facultades del Derecho Fundamental, con el establecimiento de requisitos legales como los plazos (que como en este caso eran previamente conocidos por todos los miembros de la corporación, sin que aparezca desigualdad de trato), someteríamos a un derecho de este nivel a formalidades reglamentarias que no pueden mediatizar el fin último y más importante del ejercicio en igualdad del cargo representativo (si bien persiguen un lógico orden en el ejercicio de las facultades mismo). Incluso podríamos apelar a un criterio de proporcionalidad para hacer posible la posterior formación de grupo, pues no se podría asumir que por el incumplimiento de los plazos se privase al colectivo de sus derechos o a la corporación de un instrumento organizativo que, por añadidura, la propia norma obliga a crear.

En el ámbito del Derecho Parlamentario existen varias opiniones sobre las consecuencias del incumplimiento de los plazos reglamentarios destinados a la formación del grupo en los niveles territoriales superiores. Torres del Moral afirma que pasado ese plazo es posible, mientras que Pérez-Serrano Jáuregui sólo lo contempla si se cambiara el Reglamento o en el caso de las incorporaciones de Senadores designados por

las Comunidades Autónomas, que llegasen al número mínimo necesario para optar a constituir un grupo.

Finalmente, cuando no se designe el portavoz en el escrito de constitución o faltase algún requisito legal, parece que el secretario general de la corporación de acuerdo con las leyes administrativas debería advertir a los cargos de los requisitos que faltan y dar lugar a una subsanación que, de no producirse, generaría la invalidez del escrito como contrario a normas imperativas (El art. 24.1 y el art. 25 del ROF). La publicidad de esta situación es obligatoria. El presidente de la corporación que no pueda dar a conocer, de acuerdo al art. 25 del ROF los componentes de un grupo o su portavoz, tendrá que hacer pública también esta circunstancia en el pleno para conocimiento ciudadano.

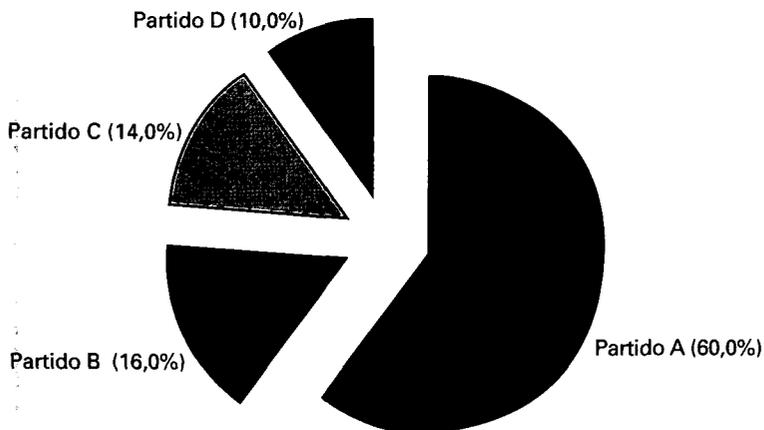
- 4º. En su caso, tener un número mínimo de miembros. El ROF no señala un número mínimo exigible de miembros, pero algunas leyes de CCAA lo hacen para los ayuntamientos solvutando este problema: la Ley 6/88 de 25 de agosto de régimen local de Murcia exige dos para los grupos típicos u ordinarios, un miembro para el mixto e incluso es posible constituir grupo por parte del representante cuya candidatura hubiera obtenido al menos el ocho por ciento de los votos del municipio (art.27), lo que convierte a esta ley en la más acertada ante la resolución del problema que inmediatamente plantearemos. La Ley 14/90 de administraciones públicas de Canarias exige un mínimo de 3 (art. 73), siguiendo al antiguo art. 68 de la Ley canaria 8/86 a la que derogó. Finalmente la Ley 5/97 de administración local de Galicia (art. 74.4), envía al grupo mixto a quienes no consigan un mínimo de dos escaños, por lo que parece que con un concejal sólo puede existir el grupo mixto. ¿Cuál es el número mínimo exigible en ausencia de ley autonómica?: todo grupo es un conjunto. El sentido de la palabra impediría por sí mismo que un sólo cargo electo lo constituyera. pero ¿es imposible a la luz del ordenamiento? Los artículos 23 y ss del ROF no lo prohíben en ningún momento. El silencio del ROF es constatado por la STS de 20 de mayo de 1988, que concluye que cada corporación podrá regular la formación de grupos políticos y la incorporación de concejales. Al tratar un caso sucedido en el Ayuntamiento de Valencia, advierte que es cuestión de oportunidad política que no puede fiscalizar el Tribunal. La STS de

29 de noviembre de 1990, atribuye también la decisión al ayuntamiento, a través de su reglamento orgánico o en su defecto por decisión del pleno, pero declara que el grupo no lo puede formar un miembro.

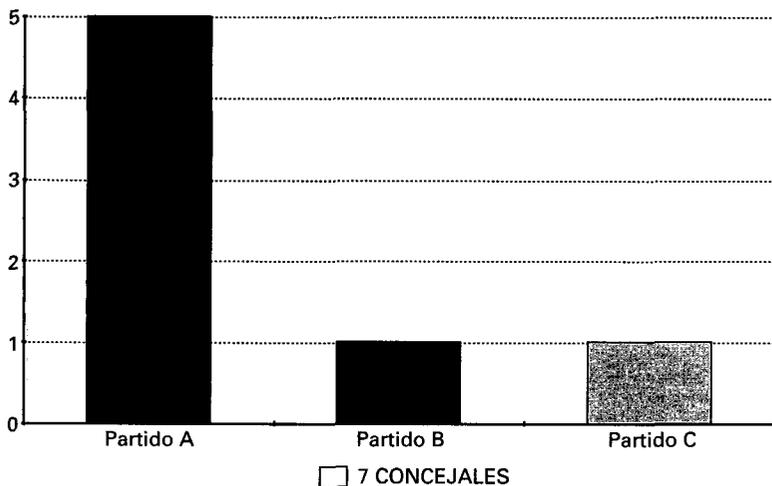
La aceptación sobre la posibilidad de formar grupos individuales en el seno de una Cámara legislativa sería inconveniente a la luz del razonable funcionamiento institucional, y por gozar de un número total de representantes que facilita la existencia de distintas sensibilidades políticas (aún así, Reglamentos como el de las Cortes de Castilla-La Mancha, permiten la formación de un grupo parlamentario con un sólo miembro en determinados casos (circunstancia del grupo de *izquierda de Castilla-La Mancha* desde 1997 a 1999). La mecánica de un correcto desarrollo de los trabajos en las corporaciones locales, cuando son de pequeña envergadura, no se ve obstaculizada. Tal vez, toda la dinámica de funcionamiento corporativo a través de los grupos, sea relativa, cuando no ignorada, en instituciones con cinco o siete representantes, donde las decisiones se toman directamente por pleno en la mayor parte de los casos. Pero el derecho a formar parte de un grupo es predicable de todos los concejales, sea cual sea la corporación donde desempeñan sus funciones públicas. Si la finalidad última del grupo es la unidad de las voluntades de representantes afines, y por ejemplo sólo hay un representante de un partido, coalición o agrupación, ¿podría negarse la posibilidad de formar grupo a este cargo, puesto que su finalidad política no es compartida por otros elegidos?. En tal caso gozaría de todos los derechos relativos a su posición jurídico-representativa y puede que en la práctica su estatuto no se diferenciara un ápice del de sus compañeros. Sin embargo puede que para el cargo no fuese una solución absolutamente satisfactoria. Por lo pronto ya goza de un derecho menos que el del resto de sus compañeros, o al menos lo disfruta de forma condicionada (recordemos en el capítulo anterior, el epígrafe: *Derechos individuales de ejercicio conjunto*, que incluía el derecho a formar o pertenecer a un grupo político): no podrá formar un grupo que defienda su propio ideal político y se verá obligado a pertenecer a alguno de los existentes, al mixto o quedar como no inscrito.

Ello, como decimos, no es del todo aceptable, menos aún cuando se defienden las ideas y fines de un importante porcentaje de población. Veamos un ejemplo: en un municipio de 600 residentes, donde votan 500, cuya corporación la forman siete ediles, la corporación se constituye en atención a estos resultados:

PARTIDOS	VOTOS	%
Partido A	300 votos.	60%
Partido B	80 votos.	16%
Partido C	70 votos.	14%
Partido D	50 votos.	10%



Tras la aplicación de la regla D'Hondt, A consigue cinco concejales, B uno y C uno. D no consigue representantes:



Los cinco ediles del partido mayoritario pueden formar grupo, siguiendo el sentido *razonable* (son varios) de la palabra. ¿Qué solución

damos a los electos en las listas de B y C?. Si negamos que pueda existir el grupo de un miembro, habría que crear el grupo mixto para que ambos se incluyeran voluntaria u obligatoriamente (problema que tratamos más adelante), o bien dejarlos como *no adscritos* o *no inscritos*.

El eje para la solución está en responder si no contar con grupo propio afecta a la igualdad de derechos con el resto de los compañeros<sup>71</sup>. En principio responderemos que sí: ¿acaso no dificultará la labor participativa el formar grupo con un miembro de otro partido que defenderá planteamientos distintos?, ¿se repartirán el tiempo de intervención?, ¿quién será portavoz?.

El problema del grupo compuesto por un miembro se pasa por alto si el grupo en cuestión es el *mixto*. Así, incluso a nivel de representación estatal, el art. 27.2 RC admite la posibilidad de la existencia de este grupo con un diputado:

*«Cuando los componentes de un Grupo Parlamentario, distinto del Mixto, se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución, el Grupo quedará disuelto y sus miembros pasarán automáticamente a formar parte de aquél».*

Vemos que el grupo mixto nunca desaparece por reducción de sus componentes. Si el Congreso, tras unas elecciones, recibiera la presencia de un diputado de una formación minoritaria, junto a los elegidos por formaciones mayoritarias con posibilidad de acceder a grupo; tendría que constituirse el mixto para él<sup>72</sup>:

*«Los Diputados que, conforme a lo establecido en los artículos precedentes, no quedaran integrados en un Grupo Parlamentario, en los plazos señalados, quedarán incorporados al Grupo Mixto.» (art. 25.1 RC).*

Una vez más constatamos que no siempre se pueden trasladar los patrones de reconocimiento y estudio de las distintas figuras jurídicas desde los escalones territoriales superiores a los inferiores, pues con ello se distorsiona la lógica del funcionamiento institucional. Un grupo parlamentario minoritario de una Cámara nacional o autonómica puede for-

---

<sup>71</sup> En este sentido se pronuncia la sentencia del TSJ de la Comunidad de Madrid, respecto de una concejala del Ayuntamiento de Tres Cantos, en este mandato 95-99. Diario EL PAIS de 11 de diciembre de 1997, p. 6 del cuadernillo de la Comunidad de Madrid.

<sup>72</sup> El Grupo Mixto del Congreso se reguló por Resolución de la Presidencia de 10 de febrero de 1987. (BOCG, Congreso, Serie E, nº 21, de 11 de febrero).

marse gracias a que el número total de representantes de la institución suele permitir que tenga varios componentes. Piénsese en los grupos de *CIU* o *PNV*, e incluso en el de *IU*, que con un porcentaje de votos menor al del partido B (el 16% de los votos totales) o C (el 14%) de nuestro ejemplo, pueden formar grupo. En resumen, en éste o en cualquier otro ejemplo que se ponga en municipios de cinco, siete o nueve representantes corporativos (o incluso en instituciones mayores pero muy fragmentadas), puede revestir dificultades la formación de un grupo político.

En las corporaciones locales, es un hecho, existen grupos formados únicamente por un representante que no siempre coinciden con el mixto. La Jurisprudencia ha dado múltiples respuestas y aplicado variados criterios y normas legales para admitirlos o rechazarlos, pero siempre (cuando no haya norma autonómica que expresamente lo señale) en base a otras consideraciones ajenas a negar la posibilidad de grupos uninominales. A este respecto, la STS de 12 de enero de 1996, impide que un grupo provincial de dos miembros, roto por divergencias, se descomponga en dos unipersonales, debiendo ir los dos representantes al grupo mixto. Lo hace en virtud de una interpretación analógica del Reglamento de la Asamblea de Extremadura. Sin entrar a discutir este criterio (y la vulneración que para el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad puede suponer el que se obligue a trabajar conjuntamente a quienes no lo desean y además cuando uno de ellos pertenece a una opción ideológica que estuvo presente ante el electorado y obtuvo el respaldo adecuado), en la Sentencia se constata que el Tribunal persigue no causar una desproporción en el número de miembros en las comisiones informativas, más que negar genéricamente el grupo unipersonal (criterio también erróneo, puesto que es posible mantener el juego de mayorías con los aumentos adecuados, siempre que no se llegue a realizar una reproducción del pleno).

En resumen, que se niegue la posibilidad de formar grupo individual no parece claro ni justificado a la luz de la práctica. El único argumento que impide hablar del grupo compuesto por un cargo, es el sentido literal de la palabra<sup>73</sup>.

Si negásemos el grupo de un componente por razones etimológicas o por cualesquiera otras, al menos deberíamos aceptar el de dos. Es evidente que por toda la geografía nacional donde la normativa autonó-

---

<sup>73</sup> El profesor MORELL es de la opinión que un sólo concejal representa una tendencia política. MORELL OCAÑA, L.: *El régimen local español*. tomo I, Ed. Civitas, 1988.

mica no lo impide, encontramos en los ayuntamientos grupos políticos con dos miembros, legalmente constituidos al amparo de los reglamentos corporativos de funcionamiento interno<sup>74</sup>. Que dos personas puedan ser grupo, estaría tolerado por el Tribunal Supremo como hemos visto (STS de 29 de noviembre de 1990, respecto de la asignación de miembros en las comisiones informativas, en el fundamento de derecho tercero, señaló: «(...) no cabe confundir grupo político o grupo municipal, que como su nombre indica está formado por más de un concejal(...))»).

El Tribunal Constitucional, en Sentencia 30/1993, caso *Comisiones informativas del Ayuntamiento de Puerto de la Cruz*, tuvo ocasión de pronunciarse sobre el requisito en esta concreta corporación. Señala en el fundamento jurídico sexto:

*«(...) la expresión grupos políticos de la que se hace uso tanto en la legislación estatal como autonómica (de Canarias) no puede sino entenderse referida a los grupos municipales, esto es, los que constituyen los concejales mediante su agrupación a los efectos de su actuación corporativa y en número no inferior a tres.(...)»*. La negrilla es nuestra.

Inmediatamente hay que aclarar que este pronunciamiento se basa en la legislación autonómica canaria, que a través de una ley 8/1986 de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, había establecido (art. 68) como requisito necesario para la formación de grupos municipales en las corporaciones de la Comunidad, un número no inferior a tres concejales. El Tribunal ha de partir de la aplicación e interpretación de la legislación vigente<sup>75</sup>, que en ese caso dispuso un número mínimo. Pero sin duda cabe la posibilidad de cualquier otra opción legislativa. El marco legal y reglamentario estatal no muestran la imperatividad de este mínimo, que puede ser inferior o superior. Nosotros no encontramos inconvenientes jurídicos para considerar la existencia de grupos municipales de un sólo concejal, en determinadas circunstancias, pues tan sólo se opone a ello el sentido gramatical de la palabra, sobre el que entendemos debiera prevalecer el criterio de representación de sensibilidades electorales cualitativa y cuantitativamente importantes, de muchos municipios pequeños.

---

<sup>74</sup> Por ejemplo, en el periodo 1991-1995, en el Ayuntamiento de Ciudad Real, existían dos grupos municipales formados sólo por dos miembros cada uno. En el 1995-99 uno. Se trata de una corporación con 25 miembros.

<sup>75</sup> Esta norma fue modificada por otra ley del parlamento canario 14/90 de 26 de julio.

Como adelantábamos, es la legislación autonómica quien ha de dar la respuesta. Debemos de destacar como una solución acertada la que se ofrece en la Ley 6/88 de 25 de agosto de régimen local de Murcia, a través de su art. 27.2: los representantes provenientes de candidaturas que hayan obtenido un determinado tanto por ciento, pueden formar grupo unipersonal.

Entendemos que hay que respetar la posibilidad de formar grupo separado y relacionado con sus siglas a quienes se hayan presentado ante el electorado con su propia denominación política, consiguiendo representación. Hechas estas consideraciones, no conviene olvidar que la excesiva tolerancia para la formación de un grupo no siempre beneficia a una institución, ni tan siquiera al electorado, pero es en las circunstancias en las que tras de el mismo no existe una opción política confrontada públicamente en tiempo de elecciones, pudiendo generar corruptelas que perjudican el ejercicio normal de la función representativa. Además, cuando se trata de corporaciones con un elevado número de puestos en las que se pueda derivar a los electos de las fuerzas minoritarias a un grupo mixto de funcionamiento razonable por el reparto de mayorías, parece adecuado exigir uno número constitutivo mínimo. Ello puede ocurrir en corporaciones de más de 100.000 h, por lo tanto con 27 o más puestos corporativos, en las que la cifra total de cargos permite un juego político parecido al de otras asambleas representativas, como por ejemplo los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

**Publicidad del grupo.**- Junto con el requisito político y las condiciones procedimentales que hemos señalado, hay que advertir la concurrencia de otra circunstancia, inmediatamente posterior a la constitución: la publicidad de la existencia del grupo. Los grupos que tiene la corporación<sup>76</sup>, sus componentes y portavoces, serán dados a conocer por el presidente en la primera sesión que se convoque pasados los cinco días hábiles de constituirse la corporación, momento en el que esos datos se han reunido. La publicidad tiene efectos informativos externos, pues se efectúa en el pleno que tiene carácter público. Los ciudadanos tienen derecho a conocer la trayectoria de sus representantes en la institución, que es una cuestión que sobrepasa el ámbito estrictamente corporativo. La dación de cuenta al pleno de los grupos constituidos solamente tiene estos efectos, y no debe requerir aprobación

---

<sup>76</sup> Art. 25 ROF: «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.»

alguna. La corporación podría poner de manifiesto el incumplimiento de las formalidades de procedimiento exigidas por las normas pero no puede tratar la decisión constitutiva de grupo ni las causas del nombramiento de un portavoz, puesto que ello sería una clara inmiscusión en los derechos de los representantes y de la organización grupal<sup>77</sup>. La independencia en el nombramiento de portavoz y en la propia decisión de constituir grupo es un argumento rotundo para negar cualquier tipo de dependencia orgánica del colectivo frente a la corporación.

### **Funcionamiento y medios.**

Existen dos tipos fundamentales de actuaciones del grupo, unas de carácter interno, formadas por todo el conjunto de relaciones entre los representantes que lo componen, y otras externas: relación con colectivos sociales, con su propio partido, con el resto de los grupos, con los órganos de la institución, con quienes realizan la función ejecutiva en el territorio etc. Los grupos parlamentarios, encuadrados en Cámaras legislativas, suelen elaborar reglamentos que, en mayor o menor medida, regulan la diaria marcha de esta figura en conexión con los Reglamentos de las Cámaras, a los que han de respetar en todo caso. El funcionamiento de estos grupos ha sido objeto de análisis doctrinales en conjunto o partiendo de un reglamento concreto, en nuestro país y en el extranjero<sup>78</sup>. La reglamentación interna de los grupos, fruto de la autonomía que les pertenece es una fuente de estudio muy

---

<sup>77</sup> Sentencia de 8 de febrero de 1994 (sala 3ª-sección 7ª), sobre un diputado del grupo popular en la Diputación de Palencia. En un voto particular, el magistrado BURÓN BARBA hace incapié en la naturaleza exclusivamente política de la decisión de un grupo sobre expulsiones de sus miembros.

<sup>78</sup> GALLEGO CASTAÑEIRA C.: *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español*. S. de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM. 1988. En P 90 y 91, realiza un listado de las funciones de los grupos parlamentarios del Congreso y del Senado. La autonormación interna en España puede consultarse en base a - MORALES ARROYO, J.M. *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales C.E.C.*, MADRID 1990. RAMÍREZ JIMÉNEZ, M.: *Teoría y Práctica del Grupo Parlamentario*. En Revista de estudios políticos. nº 11. septiembre-octubre de 1979. RAMÍREZ JIMÉNEZ, M.: *El grupo parlamentario*. En *Parlamento y Sociedad*. Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona. 1980. RAMÍREZ JIMÉNEZ, M.: *Grupos Parlamentarios y sistema de partidos*. I Jornadas de Derecho Parlamentario. vol. 1. Cortes Generales. 1985. SAIZ ARNAIZ, A. : *Los Grupos parlamentarios*. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1989. SAIZ ARNAIZ, A.: *El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario: el grupo Mixto y las agrupaciones en el Congreso de los Diputados*. En RCG. nº 13, 1988. TORRES DE MORAL, A. : *Los Grupos parlamentarios*. RDPol. UNED. nº 9, 1981. En el extranjero, entre otros: ANTONELLI, S.: «I Gruppi

interesante para el estudio de su funcionamiento y de cara a la indagación de su naturaleza jurídica. Los grandes grupos parlamentarios nacionales y regionales ejercitan su autonomía organizativa, perfilando sus acciones diarias, régimen de trabajo, mecanismo de reparto en comisiones, disposiciones disciplinarias, etc. . En cambio, los grupos provinciales y locales no pueden ser estudiados por esa fuente de la que, como regla general, carecen .

La regulación global del ROF muestra que las funciones que desempeña el grupo político local son aquellas que dentro de los límites normativos y legales no se reservan a los cargos públicos territoriales en particular. El grupo no puede suplir la votación en pleno que no efectúe uno de sus miembros, ni asume para sí el desempeño de una *delegación*, sino que ésta recae en un diputado provincial o concejal delegado. Sin embargo ostenta una representación política cara al exterior, mediante la emisión de una nota de prensa, comunica a un patronato o a cualquier órgano complementario el nombre de su representante, distribuye sus asignaciones o nombra al personal auxiliar.

Veamos algunos de los medios con los que cuenta el grupo para su funcionamiento<sup>79</sup>:

---

*Parlamentari*». Florencia, 1979. BOURDON, J.: « *Les Groupes Parlamentaires* ». *Administration*. nºs. 120-121, 1983. CECCARINI, R.: «*Gruppi parlamentari e partiti politici, considerazioni sulla natura giuridica*». En *Parlamento*. Enero-febrero de 1980. CIAURRO, G. :»*I gruppi parlamentari*». En G.F.Ciaurro, *le istituzioni parlamentari*. Milan 1982. D'ANTONIO, M.: «*Gruppi parlamentari e attività legislativa*». En *AAVV Stato moderno e riforma del parlamento*. Roma 1968. DAVIN, J.P.: «*Les groupes Parlamentaires*». En *Pouvoirs*. nº 34, 1985. LUZZATTO, L.:«*Poteri e funzioni dei gruppi parlamentari*». En *Democrazia e Diritto*. nº 2. 1978. PETTA, P.: «*gruppi parlamentari e partiti politici*» En *Ri per la Scienze Giuridiche*. 1970. PIZZORUSSO, A.: «*I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*». Ed. Pacino Mariotti. Pisa, 1969. RESCIGNO, P.:» *L'attività di diritto dei gruppi parlamentari*». En *Giurisprudenza Costituzionale*. 1961. RESTA, D.:» *Saggi sui gruppi parlamentari*». Perugia, 1983. SAVIGNANO, A.: «*I gruppi parlamentari*». Morano , Nápoles, 1965. TESAURO, A.: «*I gruppi parlamentari*». En *Rassegna di DP*, 1967. Ejemplos de los medios de funcionamiento a nivel parlamentario en Gran Bretaña, Italia y Portugal en: SÁNCHEZ NAVARRO, A.J.: *Las minorías en la estructura parlamentaria*. CEC, Madrid, 1995. P. 100 y ss.

<sup>79</sup> La norma fundamental en este tema es el art. 27 ROF: « *En la medida de las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local, los diversos grupos políticos dispondrán en la sede de la misma de un despacho o local para reunirse de manera independiente y recibir visitas de ciudadanos, y el Presidente o el miembro de la Corporación responsable del área de régimen interior pondrá a su disposición una infraestructura mínima de medios materiales y personales.*».

— **La sede del grupo:** si las características de la entidad local lo permiten, el presidente o corporativo delegado al efecto, debe facilitar al grupo un lugar permanente de reunión interna y de base para sus acciones institucionales o sociales. De lo contrario, cuantas veces se solicite, habrá de ceder el uso de locales de la institución, así como material de trabajo. El uso temporal de locales destinados a otros servicios municipales debe realizarse sin obstaculizar éstos. Puede que sea responsabilidad del presidente o el corporativo delegado de régimen interior, en base al art. 27 ROF, la ponderación de ambas necesidades: el ejercicio del derecho de reunión y el normal funcionamiento administrativo.

Los medios se asignarán en función de la representatividad (arts. 27 y 28 del ROF). Los reglamentos de funcionamiento interno o la práctica de cada corporación, cumplen el precepto de varias formas: todas las diputaciones y cabildos y la mayoría de ayuntamientos de capitales y ciudades importantes ceden a los grupos despachos para el desarrollo de sus funciones representativas internas y externas (El art. 28.1 ROF permite a los grupos el uso de locales «(...) para celebrar reuniones o sesiones de trabajo con asociaciones para la defensa de los intereses colectivos, generales o sectoriales de la población.»). La financiación de material y personal auxiliar o bien es asumida por la corporación, a través de una partida presupuestaria de fondos para contratación de personal, papelería, mobiliario, etc. (surtiendo sus dependencias como a un servicio más de la administración) o bien se asigna periódicamente una cantidad al grupo, cuya cuantía oscila según los miembros que lo formen, para la asunción de estos gastos. Si el ayuntamiento no facilita un local o el material mínimo imprescindible o necesario, debe justificar su imposibilidad y acreditar su negativa (STS de 11 de junio de 1990).

— **El personal auxiliar** al servicio de un grupo, se deriva también del art. 27 del ROF. Como en el caso anterior, su existencia depende de los caracteres de la entidad y su capacidad económica, si bien exactamente igual que sucede con la sede y el material, se ha de justificar la imposibilidad de contratar personal auxiliar (STS de 11 de junio de 1990). Es un personal de libre designación, *de confianza*, con un evidente contenido ideológico, que puede contratar el grupo<sup>80</sup> o como sucede en la mayor parte de los casos, la corporación. Sea cual sea la parte que con-

---

<sup>80</sup> Para trabajar en, por y para el grupo político; no al servicio de la corporación (que es lo que prohíbe el art. 73.3 LBRL)

trate: el grupo (si le admitimos personalidad jurídica y capacidad de obrar), la institución o incluso el partido; el personal debe seleccionarse exclusivamente por los componentes del grupo de representantes y con criterios en los que prime la confianza política. Para la extinción de la relación de trabajo, si la hubiere, basta alegar como justa causa (siempre que se estableciese en el contrato) la voluntad de la mayoría del grupo a la continuación del empleado. No siempre tiene porqué existir una relación laboral, puede también auxiliarse el grupo, mediante un contrato de arrendamiento de servicios de prensa, administración o asesoría jurídica. Reiteramos que sea cual sea el tipo de contrato y fuere quien fuese la parte contratante, incluso la corporación, la única relación directa existente es la del grupo con el auxiliar a efectos de nombramiento, planificación de trabajo y en su caso despido. La Corporación, cuando contrata a este tipo de personal ideológico, se somete directamente a la exigencia normativa del art. 27 ROF y no a las disposiciones legales de selección (que sí de contratación) funcional o laboral. En todo momento estamos ante un deber de la corporación para corresponder al derecho del grupo y no ante una designación de personal para un órgano propio.

Puede que la conclusión de la relación político-jurídica entre el grupo y el personal auxiliar sea problemática, si el segundo depende directamente de la corporación, que es la que lo contrata, aunque cuente con el plácet del grupo, principalmente porque en contra de esta idea (siempre en el ámbito del Derecho Parlamentario y no sobre grupos locales) podría esgrimirse la vigencia de los principios de mérito y capacidad en la contratación de auxiliares. Ello sería así, si se considera que el grupo actúa como órgano de la institución. Nuestra opinión es clara: el grupo decide quién trabaja, cómo y hasta cuándo. Todo ello son decisiones asociativas. Los fondos que destina la corporación tienen la característica de asignación o subvención, que ha de justificarse pero que no obliga a ningún otro comportamiento con quien la concede. De la misma manera se utilizan todas las subvenciones públicas a las asociaciones: la entidad que subvenciona tan sólo observa el cumplimiento de la finalidad y la justificación del gasto, pero no el modo de realizarlo, así como tampoco quienes van a ser contratados para esa función. En determinadas ayudas y subvenciones es lógico que se exijan ciertos requisitos profesionales a quienes van a recibirla. Por ejemplo si se concede una subvención a una asociación de prevención de enfermedades, para una campaña, puede que las propias bases determinen que sean profesionales médicos los encargados de llevarla a cabo, pero los poderes públicos no podrán nombrar al gerente o al administrativo de la asociación preventiva, o de lo contrario vulnerarí-

an elementales principios asociativos derivados del art. 22 CE. En el caso del personal auxiliar de los grupos, la corporación puede otorgar una cantidad de dinero para su contratación o realizarla directamente, controlando después que ha existido una persona realizando unas concretas funciones, cumpliendo una finalidad, pero desde luego no ha señalado qué persona debe hacerlo. En caso contrario se vulneraría el derecho fundamental de los cargos y del propio grupo *ex* 23.2 CE a desarrollar su trabajo con autonomía.

— **La asignación económica:** el tema de la financiación de grupos, ha sido objeto de enconadas controversias políticas en otros ámbitos territoriales. El motivo de las mismas es que buena parte de la actividad de la opción política que sirvió de plataforma electoral a los cargos, se desarrolla al amparo de las cantidades recibidas en las instituciones por este concepto<sup>81</sup>. La financiación de los grupos parlamentarios de

---

<sup>81</sup> El ejemplo más evidente se encuentra en las Cortes de Castilla-La Mancha, en la Legislatura 1991/95. El altercado político y sus consecuencias jurídicas de pueden consultar en *Informe Anual sobre las Comunidades Autónomas. Castilla-La Mancha*, de los años 1994 y 1995, a cargo del Prof. ESPÍN TEMPLADO. - AAVV: *Informe sobre Comunidades Autónomas 1994*. Vol. I.. Instituto de Derecho Público. 1995. P. 234 y ss. -AAVV: *Informe sobre Comunidades Autónomas 1995*. Vol. I. Instituto de Derecho Público. 1996. P. 214. La STS (sala 3ª, sección 7ª) de 10 de febrero de 1995, ha tratado el tema del control de las subvenciones, precisamente respecto al conflicto desatado en las Cortes de Castilla La Mancha en la legislatura 91-95. Los hechos son en síntesis los siguientes: la mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha solicitó al grupo parlamentario *popular* el reintegro de una cantidad cercana a los doscientos millones de pesetas que no había justificado. El grupo interpuso recurso contencioso-administrativo ante el TSJ de la Comunidad, que apreció incompetencia de jurisdicción, al ser un acto emanado de una Cámara en base a su autonomía financiera. El Tribunal Supremo, corrige este criterio y califica este acto concreto de la Cámara como de *administración*, devolviéndolo al TSJ, entendiendo que las decisiones parlamentarias sobre concesión de subvenciones no siempre conculcan un derecho fundamental. Su control corresponde a la jurisdicción ordinaria cuando se trate de la evaluación de un acto *de administración*. Es evidente que los actos que provienen de las Cámaras legislativas no siempre tienen una naturaleza parlamentaria. Pero no ha de olvidarse que cuando esos actos vulneran el derecho fundamental *ex* 23. 1 y 2 de la Constitución, pueden ser también y en su momento objeto de una evaluación constitucional: las subvenciones y su reparto son supervisadas por la jurisdicción ordinaria a no ser que desoigan los criterios de reparto sustanciales al derecho y expresados por el Tribunal Constitucional, entre otras, en las resoluciones 214/90, caso *Diputado de la Asamblea de Madrid, Ortiz*; o 15/92, caso *Subvención al Grupo Mixto de la asamblea cántabra*.

Existe un comentario a la STS de 10 de febrero de 1995 de PULIDO QUECEDO, M.: *El control contencioso-administrativo de las subvenciones a los grupos parlamentarios*. En *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 195. 25 de abril de 1995.

Comunidades Autónomas, ha sido tratada por el Tribunal Constitucional en Sentencias como la 214/90, caso *Diputado de la Asamblea de Madrid, Ortiz*; o 15/92, caso *Subvención al Grupo Mixto de la asamblea cántabra*. En sustancia, ambas resoluciones mantienen la misma doctrina: las subvenciones a los grupos parlamentarios se han de realizar en atención a su número de miembros, de forma proporcional, que se puede corregir al alza en el caso de los más pequeños para garantizar un funcionamiento adecuado. Se considera un ataque a la función representativa la reducción de las subvenciones hasta tal punto que se impida o dificulte gravemente su actuación (f.j. 7<sup>º</sup> STC 214/90). Los *mínimos constitucionales* de la financiación, por tanto, son la necesidad de la misma, la adjudicación proporcional según el número de miembros y la recepción en todo caso de un montante económico que posibilite un normal desarrollo, sobre todo cuando la aplicación del criterio del reparto proporcional según el número de miembros no sea suficiente para garantizar la actividad de los grupos pequeños. En el tema de las subvenciones, como sucede con otros sobre grupos parlamentarios, el Tribunal Constitucional interviene cuando los actos en cuestión afectan de un modo u otro al estatuto y las funciones del parlamentario (por ejemplo en la STC 44/95 caso *Grupo mixto del parlamento catalán*), dejando para la jurisdicción ordinaria los asuntos sin tal relevancia (por ejemplo los casos tratados en las SSTC 28/84 de 28 de febrero, caso *Parlamentarios forales navarros* o 96/88 de 26 de marzo, caso *Diputado del parlamento de Cataluña e incompatibilidades*.)

No han llegado a conocer sentencias del Tribunal Constitucional cuestiones económicas de los grupos de las entidades locales. Desde luego no todas las cuestiones relativas a las subvenciones tienen relevancia constitucional, pero otras que sí la tienen no trascienden debido no sólo a la escasa magnitud económica del problema en la mayor parte de los ocho mil municipios de España, sino también por el escaso reflejo social y político en el que se acaban traduciendo esos problemas. Quede claro que el control de legalidad corresponde a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, y en último caso, de producirse una vulneración en los derechos fundamentales de sus miembros o del propio grupo como veremos más adelante, y no ser restablecida por los tribunales ordinarios, se podrá recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional. El Tribunal Supremo (STS de 14 de octubre de 1997, sobre grupos en el Ayuntamiento de Móstoles) ha tratado el correcto uso de las subvenciones a los grupos, recordando la imposibilidad de los corporativos de recibir percepciones encubiertas a partir de las subvenciones destinadas al mantenimiento de grupos.

Prácticamente la única alteración significativa que se ha producido en la LBRL tras la STC 214/89 caso *LBRL* (de la mano de la Ley 11/99) ha tenido como uno de sus principales objetos de atención la financiación de los grupos políticos: primero, se ofrece a las corporaciones la posibilidad, no la obligación, de que consignent después de un acuerdo de pleno una cantidad o dotación económica a los grupos. No se reconoce un derecho específico a los grupos en todo caso. El ROF reconocía ya un derecho (art. 27) siempre que fuera posible a tenor de las circunstancias funcionales y económicas de la institución local. Segundo, si el pleno de la corporación reconoce este derecho, habría de ceñirse a los siguientes criterios: a) todos los grupos tendrían que disfrutar de una cantidad fija mínima igual y otra variable según su número de miembros. b) Las leyes de presupuestos establecerían límites generales. c) De estas cantidades no se podría pagar personal al servicio de la corporación, ni adquirir con ellas *activos fijos de carácter patrimonial*. c) Se tendría que poner al servicio del pleno una contabilidad, siempre que lo pidiese (se entiende que el pleno habría de pedirlo por igual a todos los grupos, no sólo a las minorías).

En realidad, la novedad legal más importante es la prohibición de contratación y adquisición de activos fijos patrimoniales, puesto que en la inmensa mayoría de los ayuntamientos y diputaciones que disponen de asignaciones a grupos, se tiene un régimen de distribución general igual al propuesto. Además, por descontado, la recepción de cualquier tipo de ayuda pública finalista local demanda la dación de cuenta sobre su destino y su montante que ha de estar sujeto a lo que marque la ley. No obstante, la inclusión de este precepto en la LBRL puede que lleve al legislador presupuestario a incluir unos máximos de asignaciones impidiendo la discrecionalidad y desigualdad de las instituciones en la fijación de las citadas cantidades.

### **Personalidad jurídica.**

Hemos manifestado que el grupo no sólo actúa dentro de las instituciones representativas, sino que también lo hace fuera de ellas, manteniendo reuniones, contactos con el partido, electores; contratando personal, adquiriendo materiales... Así, nos tenemos que preguntar inmediatamente sobre su personalidad jurídica y también sobre su papel en una posible actuación ante los tribunales como consecuencia de cualquier disputa derivada de estos contactos. En primer término hemos de señalar que una vez más nos encontramos con dos proble-

mas jurídicos abordados a nivel de los grupos parlamentarios, con respuestas distintas para cada uno de ellos. De un lado, como vamos a ver, es dudoso que los grupos tengan personalidad jurídica claramente atribuida, pero de otro, parece acertado pensar que disfrutaban de capacidad procesal.

Los grupos de representantes, de cualquier ámbito territorial, ¿son personas jurídicas?. La STC 32/1985, caso *Ayuntamiento de La Guardia* (f.j. 3º), al hilo de un asunto en el que se debatía la atribución de la titularidad del derecho de acceso en condiciones de igualdad a cargos y funciones públicas a los concejales, rechaza la personalidad jurídica de (...)fracciones políticas presentes en un órgano colegiado(...) porque no son personas físicas o jurídicas. Con la sentencia antedicha en la mano, habríamos de negar personalidad jurídica a los grupos de representantes en general y a los locales en particular. Este criterio, sin embargo, podría ser revisado con la posterior sentencia 108/86, caso *LOPJ II*: en esta ocasión no se trataba de grupos locales sino de la personalidad jurídica de los grupos parlamentarios del Congreso. La resolución va a admitir que un defecto de tramitación de un Proyecto de Ley (faltaba la Exposición de motivos y los antecedentes necesarios, art. 88 CE) puede llegado el caso, suponer un menoscabo de los derechos de Diputados o (...)grupos parlamentarios del Congreso(...). Nos encontramos con dos afirmaciones del Alto Tribunal, por un lado la ausencia de personalidad jurídica de los grupos de representantes (locales) en la STC 32/85; por otro, en esta Sentencia, que (los grupos parlamentarios) pueden llegar a ser titulares de unos derechos. Hablaríamos entonces de una titularidad sin persona jurídica a la que atribuirla.

Planteado el problema y siguiendo esas dos sentencias del Tribunal Constitucional, a nivel de los grupos locales no tendríamos otra respuesta que la negación, pero a nivel de Congreso de los Diputados, cabría la duda: Morales Arroyo<sup>82</sup> diferencia la actuación de un grupo dentro o fuera de la Cámara en la que actúa. En el ámbito del Derecho Parlamentario un grupo debe tener una personalidad jurídica y ser titular de derechos y prerrogativas recogidos en el reglamento de la Cámara. De esta forma, al menos ad intra, cabría un reconocimiento. Pérez-Serrano Jáuregui también otorga personalidad jurídica a los grupos parlamentarios<sup>83</sup>. La cuestión dista de ser pacífica en la doctrina

---

<sup>82</sup> MORALES ARROYO, J.M.: *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales* C.E.C., Madrid 1990. P.350 y ss.

<sup>83</sup> PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N.: *Los Grupos Parlamentarios*. TECNOS 1989.

parlamentaria: Santaolalla López, Saiz Arnaiz<sup>84</sup> y el Tribunal Supremo la niegan (STS de 27 de Noviembre de 1985: (...)*no están dotados de personalidad jurídica independiente de las personas que los componen, siendo únicamente uniones de parlamentarios a los efectos de mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras(...)*). García Guerrero<sup>85</sup>, que opta por atribuir al grupo la doble naturaleza jurídica de órgano del partido y de la Cámara, señalaba que actúa con la personalidad jurídica del primero o de la segunda según lo necesite<sup>86</sup>.

Desde nuestro punto de vista es necesario resolver este problema atendiendo a varios puntos de partida: 1<sup>º</sup>) que se parta de la inexistencia de un referente normativo para adjudicar a unos grupos (de representantes territoriales protegidos por el art. 23.2 CE) personalidad jurídica y a otros no (es decir que se les atribuya a todos o a ninguno). No parece muy adecuado que ante una figura esencialmente igual en el contenido (grupos locales y parlamentarios se componen de representantes populares protegidos por el art. 23.2 CE) hubiera de diferir la respuesta en un aspecto tan esencial en la naturaleza del grupo como es la personalidad jurídica. Cierto es que el legislador podría considerar en orden a la calidad de la representación ostentada por los parlamentarios que sería pertinente atribuir a sus grupos personalidad jurídica y negarla en las instituciones locales pero hasta el momento ello no ha ocurrido. Por otra parte, vamos a ver que no cabe igualar sin más a los grupos parlamentarios y locales negando a ambos la personalidad jurídica, al menos cierta doctrina opina que los grupos parlamentarios sí tienen personalidad jurídica. 2<sup>º</sup>) Que la personalidad jurídica es una cuestión claramente interrelacionada con la naturaleza jurídica del grupo de representantes y que al no estar clara de una forma definitiva e indubitada la segunda, se difi-

---

<sup>84</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho Parlamentario Español*. Espasa-Calpe. MADRID 1990. P. 105. SAIZ ARNAIZ, A. : *Los Grupos parlamentarios*. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1989. P. 341. Apuntan también la opinión negativa de los Servicios Jurídicos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados. Este autor, algunos años antes RAZQUIN, M.M. y SAIZ ARNAIZ, A. : *Notas sobre la calificación jurídica de los grupos parlamentarios como asociaciones de derecho privado*. I Jornadas de Derecho parlamentario, vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985 P. 1091; afirmaba que dentro de la definición de persona jurídica que sostienen Díez Picazo y Gullón (DÍEZ PICAZO, L. y GULLÓN, A.: *Sistema de Derecho Civil*. Tecnos. Madrid, 1982), los grupos parlamentarios pueden ser personas jurídicas.

<sup>85</sup> GARCÍA GUERRERO, J.L.: *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

<sup>86</sup> Esa afirmación se recoge en su tesis doctoral, leída en la Facultad de Derecho de la UCLM (Albacete), bajo el título *Los grupos parlamentarios en la democracia representativa de partidos*, en 1993. P. 621.

culta la respuesta de este tema; y 3º) que al margen de las opiniones doctrinales hay una evidencia de inmediata percepción y es que los grupos actúan en el tráfico jurídico fuera de la Cámara o corporación y el Derecho no puede permanecer ajeno a esa realidad salvo que quiera ignorar las consecuencias que para terceros puedan derivarse.

Podría pensarse que con la mera vinculación orgánica del grupo a una institución representativa o a un partido se solventan todos los problemas (usan la personalidad de una o de otro). Pero también a través de la consideración de los grupos como asociaciones de representantes se soluciona la cuestión: el art. 35 del Código Civil, señala que son personas jurídicas «(...) *las asociaciones de interés público reconocidas por la ley*(...)». También «*Las asociaciones de interés particular, sean civiles*(...)». sea cual fuera su calificación como asociación, partido u órgano de la Cámara tendrían personalidad jurídica. En definitiva que estamos en condiciones de responder que sí existe con independencia de su naturaleza jurídica.

Ahora bien, no es lo mismo decir que su personalidad es prestada por el partido o la cámara que inclinarse por reconocerla como asociación. En los dos primeros casos la personalidad está compartida y cualquier actuación o manifestación derivada de la capacidad jurídica podría tener orígenes distintos y consecuencias diversas. Si es claro que los grupos no obedecen instrucciones de las Cámaras (en su actuación interna) y los partidos (en su actuación externa) en todos los casos; ¿Con qué fundamento cabe imputar a unas o a otros el resultado de las decisiones y actos grupales en el tráfico jurídico?. Parece más acertado inclinarse sobre la personalidad jurídica que deriva de una figura *autónoma*, que puede generar una capacidad jurídica con un sólo origen y con una única y clara imputación de actos; es decir, la que deriva de considerarlo como asociación.

Los autores que niegan la personalidad jurídica también aportan una solución ante la evidencia de la actuación de los grupos en el tráfico jurídico, acudiendo a la figura de la *comunidad de bienes*, una especie de asociaciones carentes de personalidad, recogidas a partir del art. 392 del Código Civil, reconociendo también por su parte diversos fallos en esta respuesta<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> SAIZ ARNAIZ, A.: *Los Grupos parlamentarios*. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1989. Pp. 342 y 343. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: *La financiación de los grupos políticos y el control del equipo de gobierno en las sesiones ordinarias, en la Ley 11/99, de modificación parcial de la Ley de Régimen Local*. En *El Consultor*, nº 15/16. 15 al 30 de agosto de 1999.

### El control de los actos del grupo.

Una vez que se parte del incuestionable hecho de la actuación jurídica de los grupos dentro y fuera de las Cámaras o las corporaciones, es conveniente referirse al control sobre ellos. Lo más usual es que vaya a existir una interrelación entre los actos del grupo y los de uno o varios representantes, y que se produzcan con ello consecuencias jurídicas en la corporación (por ejemplo, la decisión de expulsar a un miembro, que luego se comunica a la corporación para que quede enterada). En la medida que se puedan impugnar los actos de la administración local, el conocimiento se verá *arrastrado* hacia la jurisdicción contencioso-administrativa. En otros casos, si hay una decisión de tipo laboral (por ejemplo una reivindicación de salarios del personal técnico del grupo o una situación de despido), debería conocer el orden social. Si el grupo es utilizado para la comisión de fraudes fiscales, de acciones delictivas...; el conocimiento correspondería al orden penal. Por regla general, cuando no concurriera ninguna circunstancia externa al ámbito relacional de sus componentes, estaríamos ante acuerdos de carácter asociativo, cuyo conocimiento corresponderá a los tribunales del orden civil.

Tribunal Supremo en la STS de 8 de febrero de 1994, se planteó la posibilidad de que una decisión del grupo local de expulsión de uno de sus miembros (*grupo popular* en la Diputación de Palencia, mandato 1987-91), fuera conocida desde el orden civil o desde el contencioso-administrativo. La mayoría de la sala tercera, sección séptima, señala que al estar el grupo reglamentado por la corporación y ser piezas básicas en la formación de la voluntad de los entes locales, la decisión es controlable por la jurisdicción contencioso-administrativa, pues la admisión o expulsión de los miembros tiene una dimensión pública y administrativa, reconociendo inmediatamente que «(...) *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.*»(f.d.1). Curiosamente en el mismo fundamento jurídico y unas líneas más atrás, esta resolución proclama sin ambages la sustancial base asociativa de los grupos políticos. El magistrado Burón Barba, en un voto particular, discrepa sobre que la expulsión se pueda considerar como un acto de administración, ni que la dación de cuenta al pleno de diversas actuaciones del grupo, entre ellas esta decisión, puedan ser calificadas como actos administrativos de la Diputación.

Por nuestra parte, entendemos que las decisiones de grupo serán controladas genéricamente por aquel orden que vigila los

acuerdos de las asociaciones: el civil, pero añadiendo que cuando la naturaleza del acto del grupo lo atraiga hacia otro orden, por causa laboral o de delito, ese y no el civil será el orden competente. Además, por lo que se refiere a la jurisdicción contencioso-administrativa, es claro que va a tener una *vis* atractiva al ser los grupos objeto de regulación por parte de normas elaboradas por administraciones y sobre todo, porque la publicidad de sus acuerdos y decisiones cuando afectan a la institución, se instrumenta sobre un acta de alguno de los órganos administrativos (por ejemplo, la dación de cuenta al pleno de la constitución de grupo o la comunicación de los representantes en algún órgano complementario). Esta y no otra sería a nuestro juicio la causa de la derivación hacia lo contencioso-administrativo de decisiones del grupo.

En el ámbito de los grupos parlamentarios el problema de la responsabilidad se ha tratado en algunas ocasiones<sup>88</sup>. Saiz Arnaiz pone ciertos casos como ejemplo (el tema de las deudas) para cuestionarse acerca de la extensión de responsabilidad del grupo al partido o al grupo que le suceda con el mismo nombre en otros mandatos sucesivos<sup>89</sup>. Con él convenimos que la regla general es que el grupo debe responder de sus actos *per se* si bien es posible que por las circunstancias especiales en las que actúa y en las que fácilmente puede interrelacionarse con un concreto partido (por ejemplo al organizar un acto público en el que están las siglas de éste) hay que analizar en muchos casos cuando corresponde a uno u otro la responsabilidad ante daños a terceras personas y en qué grado. Respecto de la posibilidad que un grupo pueda *heredar* consecuencias jurídicas positivas o negativas del que se constituyó en otro mandato con el mismo nombre, parece que no procede, si se sostiene la extinción de los grupos al término de los mandatos. Cualquiera de estas consideraciones han de obtener distinta respuesta en el ámbito político, donde casi siempre se asocian los actos del grupo al partido cuando actúan unidos y públicamente no se conoce una disensión entre los cargos representativos electos y los responsables del partido.

Como en el resto de cuestiones del capítulo, la concepción sobre la naturaleza jurídica de los grupos es la llave de las respuestas. La

---

<sup>88</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho Parlamentario Español*. Espasa-Calpe. MADRID 1990. P. 106. TORRES DEL MORAL, A. : *Los Grupos parlamentarios*. RDPol. UNED. nº 9, 1981.P. 63.

<sup>89</sup> *Los Grupos parlamentarios*. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1989. Pp. 346 y 347.

reglamentación legal o normativa de algunos aspectos del grupo o su interés público, no lo convierten en órgano de la administración, como tampoco son órganos de ella las múltiples figuras asociativas jurídico privadas que se someten a reglamentaciones generales y cuyas funciones públicas son de extraordinaria relevancia (por ejemplo las ONG).

### **Capacidad procesal.**

Si la adjudicación de personalidad jurídica al grupo es controvertida, no lo es tanto la atribución de capacidad procesal. La STC 205/90, caso *Cooficialidad de lenguas en el Senado*, admite un recurso formulado por el grupo parlamentario y no por sus miembros en particular. La STC 81/1991, caso *denegación de sesión en el Parlament de Catalunya* otorga capacidad procesal a los grupos parlamentarios ante el Tribunal Constitucional para la defensa de eventuales vulneraciones de derechos fundamentales de sus miembros en relación con el ejercicio de su cargo representativo aunque no entra en el fondo de la polémica sobre la naturaleza jurídica, invoca el principio *favor actionis* para atribuir a los grupos parlamentarios respecto de los miembros que los integren: «(...)una capacidad procesal ante este tribunal para defender las eventuales vulneraciones de derechos fundamentales de dichos miembros, que tengan relación con el ejercicio del cargo representativo(...)». Así, en un principio, la línea de nuestro Tribunal es muy similar a la que mantuvieron los tribunales italianos hace más de treinta años, que se refleja por la inmensa mayoría de los tratadistas de la figura del grupo parlamentario desde P. Rescigno<sup>90</sup>: ante una demanda de la secretaria Papetti del grupo *MSI-Partido Nacional Monárquico*, reclamando trabajos no abonados por su grupo, la Corte de Apelación de Roma, en sentencia del 9 de marzo de 1962, señaló que los grupos tenían capacidad procesal pero no personalidad jurídica.

Parece lógico que si los representantes de candidaturas están legitimados en base a la LOREG para la interposición del recurso de amparo electoral, y los propios partidos políticos como tales (SSTC 180/88 caso *Proceso electoral en O Valadouro II*. y 79/89 caso *PDP de Ponferrada*), defienden el derecho de sus candidatos incluidos en listas, no puede por menos afirmarse la habilitación jurídica de los gru-

---

<sup>90</sup> RESCIGNO, P.: «*La attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*» En *Giurisprudenza Costituzionale*. 1961. P. 307.

pos de representantes para la defensa del derecho *ex art. 23.2 CE* de sus componentes en particular. Ello no era compartido por el Tribunal Supremo que a través de sentencia de 27 de noviembre de 1985, los reducía a meros elementos que favorecen el mejor funcionamiento de las Cámaras, que sólo pueden actuar: « (...) *a través de todos sus componentes o de uno de ellos con poder especial(...)*».

La interpretación de Tribunal Constitucional es sin duda prevalente en materia de derechos fundamentales. Que el grupo pueda representar al cargo en un sentido amplio, es una protección adicional a la que éste tiene para la denuncia de una vulneración del propio derecho. Esta situación es un refuerzo para la salvaguarda del art. 23.2 CE. La garantía repercute en beneficio del ciudadano, que participa a través de un representante al que respalda su propia condición de cargo, con posibilidades de ser auxiliado por un grupo que está preparado para actuar en los tribunales.

En Derecho Comparado se ha dado incluso un paso más en la atribución de capacidad procesal a los grupos de representantes. La sentencia de la sala segunda del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 16 de julio de 1991, reconoce capacidad procesal en los conflictos entre órganos constitucionales a las *agrupaciones de diputados* (uniones de diputados que no cumplen los requisitos para la constitución de grupo). Señala que del art. 38 I de la LFBonn se deriva el derecho de los diputados a constituirse de forma distinta a los grupos parlamentarios para trabajar conjuntamente<sup>91</sup>.

A todas las interrogantes planteadas sobre la capacidad procesal de los grupos de representantes se responde desde la doctrina y desde el Tribunal Constitucional solamente para los grupos parlamentarios de las Cortes Generales y de los Parlamentos y Asambleas autonómicas. Creemos que son trasladables las respuestas a los grupos políticos locales. En las referencias a grupos de representantes en las diputaciones y ayuntamientos, el Tribunal Constitucional personaliza en aquel o aquellos de sus miembros que han visto alterado su derecho *ex art 23.2 CE*, para la concesión del Amparo (SSTC 32/85 caso *Ayuntamiento de La*

---

<sup>91</sup> 2 BvE (conflictos entre órganos constitucionales) 1/91. Se puede consultar una reseña en el BJC, Cortes Generales, nº 184/185 de agosto-septiembre de 1996. No queda aquí la cuestión, ya que advierte que en la formación de las comisiones han de ser tenidos en cuenta y en el diario trabajo de las mismas desarrollarán su labor en condiciones de igualdad con los grupos parlamentarios. Asimismo tendrán derecho a un *equipamiento razonable* con medios materiales y personales si los grupos disponen también de ellos.

*Guardia* o 163/1991, caso *Caja de Cuenca y Ciudad Real*). En las sentencias sobre el tema, encontramos a los recurrentes, la mayor parte de las veces, personados de forma nominal aunque dejando constancia de su pertenencia a un grupo local o provincial. Evidentemente ello no excluye la postulación conjunta y no encontramos ningún obstáculo para la atribución de la capacidad procesal, por las mismas razones expuestas respecto de los grupos parlamentarios. La capacidad de los representantes individuales es perfectamente compatible con la del colectivo.

La posibilidad de acudir a los tribunales ante conflictos jurídicos derivados de la confrontación política es muy alta. En la actualidad, la pugna dialéctica no se plantea como antaño entre representantes, sino entre grupos e ideas, por lo que sería aconsejable y conveniente el planteamiento despersonalizado de conflictos tales como el recurso contra una decisión del alcalde, contra un acuerdo municipal de adjudicación de un crédito, frente a la plantilla de personal o contra un plan urbanístico..., que son todos ejemplos de confrontaciones jurídicas basadas en planteamientos conjuntos que se manifiestan en los órganos institucionales a través del grupo y que no deberían personalizarse en los tribunales en aras de fomentar el debate de ideas y de aplacar el de los representantes. Si la capacidad procesal fuera sólo de los individuos y no del grupo en todos los casos el pleito derivaría hacia una vertiente extraña a ese intercambio de opiniones

### **Derechos como colectivo.**

Los derechos concedidos a los representantes locales tienen como finalidad la protección y defensa del interés público, manifestado en dos vertientes, por un lado, la salvaguarda de la ciudadanía y por otro el cumplimiento de los fines administrativos territoriales a defender, en base a los *intereses respectivos* que asuma la corporación representativa. Los derechos, facultades o posibilidades de actuación que se conceden por las normas a las uniones de representantes tienen unas finalidades mucho más limitadas y no dejan de ser un simple canal para el cumplimiento de los fines que persigan los cargos representativos.

Así, los grupos locales disfrutan de los derechos que a continuación vamos a ver, para cumplir esos objetivos o funciones *auxiliares*. Morell advierte de cuatro grandes tipos de funciones: de mediación: con el electorado, con los órganos de gobierno de la corporación. Afirma que en este caso el portavoz es una figura relevante, que sirve también de cauce al ejercicio de los derechos de los corporativos. De apoyo:

sobre el cargo, en el ejercicio de los derechos y deberes individuales. De ocupación de órganos que exigen proporcionalidad: el grupo es el referente para la presencia en los órganos complementarios. Y de formación/defensa de opiniones: el grupo es lugar de debate y plataforma de las ideas puestas en común para su confrontación institucional<sup>92</sup>.

*La posible titularidad del derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos.*

Con carácter previo a la relación de una serie de facultades y atribuciones normativas al grupo político, es preciso responder a una pregunta que también se realiza para los grupos parlamentarios: ¿son titulares del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos?

En principio hay que matizar la pregunta, puesto que el derecho elaborado a partir del 23.2 CE tiene múltiples facetas. Así, difícilmente un colectivo puede tener *acceso a un cargo*<sup>93</sup>, sin embargo si es posible que pudiera hablarse de un *ejercicio* de derechos y facultades en condiciones de igualdad con otros grupos y sin perturbaciones ilegítimas en sus funciones e incluso de una *permanencia* o continuidad en sus actividades, a salvo de una disolución no reflejada *a priori* en la norma que los regule. A este *ejercicio* y *permanencia* nos referiremos.

De las leyes y los reglamentos parlamentarios no cabe observar esta atribución. Si es posible la extensión de los beneficios protectores del art 23.2 CE tendrá que responderlo el Tribunal Constitucional. En este asunto su doctrina es vacilante: en contra de la atribución de titularidad está la STC 32/85, caso *Ayuntamiento de La Guardia*, negaba la titularidad del derecho a las «(...)fracciones políticas presentes en los órganos colegiados(...)», señalando que los derechos del art. 14 y 23.2 CE sólo los ostentan las personas físicas o personas jurídicas y no los

---

<sup>92</sup> MORELL OCAÑA, L.: *El régimen local español*. Ed. Civitas. 1988. vol.I. p. 519.

<sup>93</sup> El acceso es personal. Desde una teoría que afirme la naturaleza jurídica del grupo como asociación, el derecho de los representantes a formar grupo sería objeto de protección a partir del art. 22 CE RAZQUIN, M.M.; SAIZ ARNAIZ, A. : *Notas sobre la calificación jurídica de los grupos parlamentarios como asociaciones de derecho privado*. I Jornadas de Derecho parlamentario, vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985. P. 1101. Como tuvimos ocasión de ver, la formación de grupo como derecho de todo representante una vez cumple unos mínimos numéricos normativos cuando existen, es contenido del derecho de ejercicio del cargo en condiciones de igualdad del art. 23.2 CE.

grupos políticos carentes de personalidad. Se apreciaba que si hubiera un ataque colectivo, se consideraría dirigido a todos y cada uno de los miembros del grupo y por lo tanto lo protegido es el derecho de éstos. Por su parte, la STC 95/94, caso *Recurso de Amparo de Grupo Iniciativa per Catalunya*, concluye en su fallo que se estima el recurso interpuesto por un grupo del Parlamento catalán, pero tras haber enunciado en f.j. 6º que se vulneró «(...) el derecho que según el art. 23.2 de la Constitución ostentan los parlamentarios integrados en el Grupo recurrente.(...)».

Por otro lado, a favor de la atribución, encontramos la STC 108/86, caso *LOPJ II*, que mencionaba la existencia de unos «(...)derechos de participación política de los Diputados y Grupos parlamentarios(...)». En este mismo sentido se pronuncia el ATC 659/87, en su f.j. 2º. Unos años más tarde, la STC 36/90, caso *composición de comisiones en el Parlamento de Navarra*, parece aceptar con matices la titularidad<sup>94</sup>. También en esta línea se encuentra la STC 118/95, caso *Enmiendas del Grupo Popular en las Cortes valencianas*, que ante el recurso de amparo promovido por un grupo parlamentario al ser inadmitidas a trámite sus enmiendas, declara en el fallo que reconoce el derecho de éste a ser tratado en condiciones de igualdad en el trámite de admisión de enmiendas (de un tipo de enmiendas presupuestarias denominado *de gasto cero*) al proyecto de ley de presupuestos de la Generalidad valenciana, concediéndole amparo por vulneración del art. 23.2 CE.

Fossas señala que se negaba la titularidad de los grupos y los partidos (en base a las SSTC 51/84, 32/85 y 63/87), pero que la STC 36/90 cambia el criterio de la titularidad del derecho fundamental, que puede disfrutarse por los ciudadanos, como candidatos o como cargos; y por los grupos parlamentarios (STC 36/90 f.j.1º: «(...) incluso los grupos parlamentarios en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen(...)»). El autor la niega en todo caso para los partidos políticos<sup>95</sup>. Escobar Roca estima que los titulares son los ciudadanos y los grupos parlamentarios, desde la STC 36/90. Los partidos políticos disfrutaban sólo de un interés legítimo residenciable en amparo (SSTC 69/86, caso *Alternativa Verde*; 160/89, caso *Partidos verdes* y 25/90, caso *repetición*

---

<sup>94</sup> Esa es al menos la opinión de PULIDO que a la vez advierte que la cuestión se obvia en la resolución. PULIDO QUECEDO, M: *El control contencioso-administrativo de las subvenciones a los grupos parlamentarios*. En *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 195. 25 de abril de 1995. P. 3.

<sup>95</sup> FOSSAS ESPADALER, E.: *El Derecho de acceso a los cargos públicos*. Ed. Tecnos, 1ª ed. 1993.

*de elecciones en Melilla*)<sup>96</sup>. García Roca en un trabajo más reciente, no cree que la titularidad de los derechos fundamentales sea disfrutada por los grupos parlamentarios *en sí mismos*<sup>97</sup>.

En definitiva, reconociendo que es arriesgado un pronunciamiento, y a pesar de las vacilaciones, parece que el conjunto de las resoluciones del Tribunal Constitucional apuntan a la atribución de la titularidad del derecho fundamental en ciertos casos, manifestándose la posibilidad de realizar una actuación política dentro y fuera de la corporación, con el contenido ideológico que deseen sus componentes, en pie de igualdad con el resto de los grupos, y disfrutando de sus facultades sin interpretaciones limitadoras de las normas que las confieren. Esa titularidad tiene sentido en tanto que refuerzo o complemento de la que gozan sus concejales y diputados. Los comportamientos grupales, tengan o no un reflejo escrito en una especie de estatutos, reglas o normas internas, no tienen respaldo constitucional, jurisprudencial o reglamentario que les permitan anteponerse a las facultades del derecho de permanencia o al ejercicio sin menoscabo del cargo en caso de disputa entre éste y su grupo: una excesiva valoración de la autonormación interna, aún aceptando que dentro del propio grupo tienen fuerza coercitiva, podría llegar a afectar al derecho de ejercicio del cargo sin perturbaciones, que es contenido esencial del 23.2 CE. Como criterio general, el grupo tiene, como sucede en cualquier asociación, posibilidad de actuar sobre el cargo hasta la frontera de los derechos de éste último.

#### *Derechos de carácter general.*

Al margen del derecho fundamental, vamos a tratar a continuación otros derechos que se pueden predicar de los grupos en todo el territorio, remitiéndonos para las peculiaridades autonómicas a sus correspondientes leyes y reglamentos de desarrollo. La siguiente clasificación es susceptible de alteraciones, un grupo de derechos se pueden ejercitar dentro y fuera de la corporación. Otros, tan solo durante

---

<sup>96</sup> ESCOBAAR ROCA, G.: *El control de la democracia de los partidos a través del art. 23.2 de la Constitución. Comentario a la STC 31/1993 de 26 de enero*. La Ley nº 3402. Martes 30 de noviembre de 1993. El autor se detiene en una interesante cuestión ajena a este asunto, si reconocemos directamente la titularidad del derecho a los grupos: ¿el interés del partido político en el proceso de amparo es propio o *por sustitución* de los afiliados al mismo?. Estima el autor que si el interés es propio media un paso en reconocer también para ellos la titularidad del derecho

<sup>97</sup> GARCÍA ROCA, J.: *Cargos Públicos Representativos*. P. 264.

las reuniones de los órganos de ésta. En todas las consideraciones nos referiremos a los grupos ordinarios típicos, dejando al margen de las mismas el grupo mixto, excepcional en todo caso y particularmente en el ámbito local, donde su existencia depende de las leyes de desarrollo y los reglamentos de autoorganización local.

1º) Derecho a la autorganización. El grupo tiene derecho de disposición sobre su organización, funcionamiento, régimen de admisión y disolución. Los grupos locales se forman por la voluntad de sus miembros, establecen su propio organigrama (portavoz suplente, presidente, secretario, tesorero, responsables o portavoces en los distintos órganos no necesarios; disfrutando de total libertad para disponer o no de estas figuras), designan a su portavoz, disponen de su propio calendario de reuniones o actividades, aceptan o rechazan las incorporaciones de nuevos miembros, pueden expulsar a quienes no sigan esas reglas<sup>98</sup>, llegado el caso pueden disolver el grupo... . Y todo ello, incluso, lo pueden reflejar en un soporte jurídico similar a los estatutos de una asociación o reglas de una fundación (lo que los grupos parlamentarios denominan reglamento de funcionamiento interno, término que puede trasladarse a estos casos).

La capacidad de funcionamiento autónomo tiene su límite en la legislación autonómica y su desarrollo, así como en el ROF y los reglamentos de cada corporación. Sin embargo, es preciso que recordemos que las leyes y normas territoriales han de continuar las pautas señaladas en la Ley de Bases, completada por el ordenamiento autonómico, y que no cabe una intervención en la capacidad de decisión de los cargos integrados en el grupo, cuando se atenta contra los derechos de éstos.

2º) Derecho a recibir una cantidad periódica para su funcionamiento. Este derecho se deducía con carácter general en el art. 27 del ROF. Tras la promulgación del art. 73.3 LBRL es una potestad que queda a expensas de la envergadura de la corporación local y de su capacidad económica: a) se entiende que lo que existe es el derecho a recibir una cantidad cuando se establece para todos los grupos. No obstante, si la corporación no establece por sus *posibilidades funcionales* ninguna cantidad o suministra materiales y personal al grupo en vez de una cantidad fija, no existe una vulneración de este derecho. Así, el espíritu de la regulación legal básica es que una vez se posibilita la subvención,

---

<sup>98</sup> Entendemos que con las garantías y formalidades que cualquier asociación. Sobre expulsión del grupo, se puede consultar la STS (sala 3ª-sección 7ª) de 8 de febrero de 1994.

ésta sea igual para todos los grupos y proporcional a su número de miembros. No es ninguna obligación similar a la que se predica a nivel parlamentario (SSTC 214/90 y 15/92 casos *Diputado de la Asamblea de Madrid, Ortiz y Subvención a grupo mixto de la Asamblea de Cantabria*). b) Aparece vulneración de este derecho y por extensión del art. 23.2 CE al menoscabar al ejercicio del cargo en condiciones de igualdad de los representantes, cuando algún o algunos grupos no reciben una asignación y otros sí; c) se tiene derecho a una asignación pero no a la misma cantidad que perciban el resto de grupos puesto que como tuvimos ocasión mencionar al hilo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es posible la modulación de las cantidades atendiendo al número de cargos que componen el colectivo y a otros datos razonables como el mínimo necesario en los grupos más pequeños (SSTC 15/92 caso *Subvención al Grupo Mixto de la asamblea cántabra* y 44/95 de 13 de febrero. *Grupo mixto del parlamento catalán*); d) es, en cualquier caso, un derecho limitado y sometido al control contable que se establezca por las instituciones en base a los procedimientos administrativos de fiscalización de subvenciones.

3º) Derecho de designación de representantes en los órganos colegiados no necesarios o en cualesquiera órganos de participación (cuando existan<sup>99</sup>). Los órganos complementarios no necesarios, reflejan la composición del pleno de dos maneras: la más habitual es el reparto proporcional de fuerzas a través de reuniones más o menos numerosas en la que los representantes de cada grupo emiten sus opiniones y voto. Por ejemplo, si la corporación tiene once miembros, cinco del partido A y seis del B, el órgano complementario podría formarse con dos concejales de A y tres de B, que deliberarían y votarían los asuntos sometidos a su consideración Pero también cabe otro sistema, como el que estableció el art. 56.3 de la Ley catalana 8/87 de 15 de abril, Municipal y de Régimen local de Cataluña: las comisiones informativas pueden formarse por un sólo miembro de cada grupo pero con voto ponderado.

En los órganos necesarios, o bien participan todos los representantes (pleno), o bien quienes designe el presidente de la corporación (comisión de gobierno, que se forma por quienes designe éste). La

---

<sup>99</sup> La LBRL, tras la reforma de abril de 1999, apuesta por la obligatoriedad de las comisiones informativas en todas las diputaciones (art. 32.2) y ayuntamientos de más de cinco mil habitantes y en los de menos que lo dispongan por reglamento orgánico o acuerdo de pleno si la legislación autonómica no estipula en este ámbito otra forma organizativa (art. 20.1.c).

actuación del grupo consiste en hacer efectivo el mandato (refrendado con claridad por el Tribunal Constitucional desde la STC 32/85, caso *Ayuntamiento de La Guardia*) acerca de la composición proporcional de los órganos complementarios. El grupo personifica la sensibilidad de un número de concejales o diputados y designa sus representantes. En el seno de los órganos complementarios, los cargos locales cumplen una doble condición: son representantes de los ciudadanos con todas las consecuencias, pero a la vez lo son del grupo a quien en ese momento representan. El resto de los miembros del grupo que no tienen presencia física en un concreto órgano complementario, no pierden capacidad de opinión y decisión sobre los asuntos tratados, en primer lugar porque las decisiones de los grupos se toman conjuntamente, cuando los colectivos funcionan con normalidad, si no se quiere romper con un elemental principio de funcionamiento asociativo. En segundo lugar, porque en último caso, los asuntos relevantes que marca la legislación local, son conocidos en el órgano asambleario al que todos pertenecen. Así la representación del grupo en uno de estos órganos no tiene un carácter decisorio absoluto.

Un punto de especial interés, ausente de cualquier tratamiento doctrinal, es si la representación del grupo en órganos complementarios no necesarios debe recaer en alguno de sus componentes, o puede ser cualquier otro ajeno a ese colectivo. El art. 20.1.c LBRL muestra que en determinados órganos es imprescindible la presencia de concejales y diputados en representación del colectivo (art. 125 c) ROF para comisiones informativas permanentes y especiales). Pero en otros, como las juntas municipales de distrito para ayuntamientos (art. 128-129 ROF), los consejos sectoriales (art. 130-131 ROF) o los órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de los servicios (132-133 ROF), se deja la puerta abierta a que las leyes de desarrollo y los reglamentos orgánicos establezcan si cabe una representación de los distintos grupos y si la misma puede ejercerse por personas que no ostenten la condición de electos. Las corporaciones de cierta entidad han de designar representantes no electos (p.e. los vocales de las juntas municipales de distrito), de lo contrario sería muy difícil atender a todos los órganos administrativos en los grandes ayuntamientos y diputaciones.

Ahora bien, estos representantes no concejales ¿ante quién responden?: si los nombraba el grupo, es obvio que ante él. Sin embargo, no será así cuando el grupo se limite a proponer al pleno las personas que crea conveniente para que representen *a toda la institución* en un concreto órgano de participación o de gestión (en el supuesto, repetimos, que el órgano de gestión descentralizada, empresa de capital públi-

co local, consejo de participación, etc., admita representantes que no sean cargos locales y recoja en sus estatutos la necesidad de nombramientos proporcionales según la representación de la corporación de la que dependen, puesto que en caso contrario bastará el voto y la voluntad de la mayoría para proceder a los nombramientos). Así, es el máximo órgano de la institución el que nombra y ante el que deberán de responder. En efecto, otra cosa es que la responsabilidad política obligue al grupo local que haya sugerido los nombramientos. Por lo que vemos, esta representación tiene un carácter público por el órgano en que actúan, pero no se reviste de un carácter político representativo por la ausencia de aval popular sobre ella, con lo que los designados no se ven amparados en el derecho fundamental nacido del art. 23.2 CE. En definitiva, en ese caso de nombramientos plenario a propuesta de grupo, no se puede considerar el nombramiento de representantes como un *derecho* de grupo. Es un caso de contenido distinto al de otras decisiones como la constitución o el nombramiento de portavoz, que son actos políticos que escapan al control del pleno, que tan sólo conoce del asunto para quedar enterado. Aquí se demanda una cierta aquiescencia de toda la corporación. En caso contrario, si el designado representa a la institución de forma torticera, generando responsabilidades de cualquier tipo, toda la institución va a sufrir las consecuencias de la actuación del grupo proponente. Dejemos por tanto este *derecho a nombrar representantes* en un mero *derecho a proponer representantes al pleno*, si bien hemos de precisar de forma inmediata, que sin una justificación objetiva de la mayoría para rechazar los nombres propuestos por las minoría (por ejemplo, por estar procesado penalmente el propuesto), nos encontraríamos ante un auténtico derecho de veto poco justificable y, en cualquier caso, limitador del derecho fundamental de los proponentes al ejercicio de su cargo, que comprende el realizar y mantener las propuestas relativas al gobierno de la institución que consideren convenientes.

El derecho a representación en las comisiones informativas y en otros órganos, matizado en este último caso en los términos que hemos expuesto, es del grupo y no del partido político, como nos señala con toda claridad la STC 30/1993, caso *Comisiones informativas del Ayuntamiento de Puerto de la Cruz*<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> En el supuesto de hecho que trata se analiza el correcto reparto de los puestos en las comisiones informativas de ese Ayuntamiento, compuesto por tres grupos políticos y el grupo mixto. Este último se componía de dos concejales independientes y uno del CDS. El Tribunal señala que el derecho a pertenecer a las comisiones no lo tienen los partidos que lo componen sino el grupo en sí. El concejal centrista pedía que se le reconociera como *grupo político*, argumentando una dife-

Todas las designaciones se realizan por escrito del portavoz y dirigido al presidente de la corporación (art. 29 ROF).

4º) Derecho a designar representantes en la Comisión Especial de Cuentas (art.116 LBRL), órgano necesario de la corporación, que (...) *estará constituida por miembros de los distintos grupos políticos*

5º). Derecho al uso de los locales de la corporación para celebrar reuniones con asociaciones y colectivos relacionados con los asuntos del territorio (art. 28,1 ROF). La utilización queda a expensas de la disponibilidad de la corporación, la compatibilidad horaria con los servicios administrativos etc. Queda prohibida la celebración de estas reuniones cuando hay pleno o comisión de gobierno (art. 28.3 ROF). No se acaba de entender que un grupo de representantes, si el espacio lo permite, no pueda reunirse al tiempo de la celebración de la comisión de gobierno, cuando en muchos casos (sobre todo si pertenece a grupos de la oposición) ninguno de sus miembros pertenece a éste órgano necesario. La legislación gallega de desarrollo ha reparado en ello y únicamente prohíbe las reuniones cuando hay pleno (art. 79.2 Ley gallega 5/97 de 22 de julio de Administración Local ).

---

rencia terminológica entre grupo de concejales (en este caso el mixto) y grupo político (el componente o componentes de un mismo partido dentro del grupo de concejales). Con ello, y a tenor del art. 125 b) ROF y de otros preceptos de la ley canaria 8/86, debería poder acceder a la junta de portavoces y a otros órganos complementarios. El Tribunal reitera que el grupo político es lo mismo que el grupo de concejales. Un caso similar se había ya tratado en la STS de 28 de junio de 1990, sobre un único concejal del CDS en el Ayuntamiento de Málaga, durante el mandato 1987-1991. El Supremo señala que ha de integrarse en el grupo mixto entre cuyos componentes y en la debida proporción, han de ser nombrados sus representantes en las comisiones y demás órganos complementarios (se trata también, pues, de un reparto proporcional dentro del grupo mixto de los puestos a los que éste tiene acceso en la corporación). A veces esta tesis, que nos parece bastante correcta, puede llevar a situaciones chocantes. Con los mismos razonamientos jurídicos, el TS a través de sentencia de 6 de julio de 1992, resolvió que no se vulneraba el derecho fundamental de un concejal de IU en el Ayuntamiento de Estepona que se encontró en la siguiente situación: en el mandato 1987-1991, en la citada localidad malagueña, el CDS tenía 10 concejales, el PSOE 8 e IU 3. Dos miembros de IU se pasaron (hubo que crearlo) al grupo mixto, y el grupo de IU se tuvo que disolver puesto que en la citada corporación no se permitía que lo constituyera un sólo concejal (aunque se impidió por acuerdo de pleno, ya que la corporación no tenía reglamento interno). Este representante, fue obligado a inscribirse en el grupo mixto, con lo que acabaron los tres en esa misma situación. El concejal fiel a IU tuvo que someterse a otro grupo. Evidentemente, era el único medio de que los representantes que se pasaban al grupo mixto mantuvieran las oficinas, locales, la posibilidad de elección de auxiliares de grupo, etc.. .

*Derechos que aparecen en las sesiones institucionales.*

1º) Derecho a ocupar un lugar determinado del salón de sesiones. El art. 89 del ROF determina que serán ubicados según los votos que obtuviera la fuerza política que en su día sirvió de plataforma a sus miembros. Estos han de encontrarse entre sí en un espacio cercano a efectos de coordinación y consulta.

2º) Derecho a utilizar como colectivo los turnos de palabra adjudicados en el reglamento, y en su caso las réplicas y contrarréplicas (art. 94.1 ROF, para el pleno). Ello no es obstáculo para que a través de otros mecanismos, como por ejemplo el turno de explicación de voto, los componentes del grupo expresen individualmente su parecer y el sentido de su votación. Tras la inclusión del art. 46.2.e LBRL (Ley 11/99) se especifica el derecho de los grupos a formular ruegos, preguntas y mociones en la parte del pleno dedicada al control del gobierno local. También tras la reforma de la LOREG (LO 8/99), cada grupo tiene derecho a intervenir en la sesión donde se debate una moción de censura. Una variante de estas intervenciones es la recogida en el art. 105.3 del ROF, que regula las comparecencias de los corporativos con funciones de gobierno. Las preguntas al compareciente se efectuarán a través de los distintos grupos, no individualmente.

3º) Derecho a someter al pleno asuntos de urgencia, no contenidos en el orden del día. (art. 91.4 ROF). El contenido de los temas a tratar, deducimos que debe requerir una votación, ya que el ROF indica que este procedimiento se dirige a cuestiones no susceptibles de ser canalizadas a través de ruegos y preguntas. El pleno, oído el portavoz del grupo, habrá de considerar primero si el asunto es urgente, y en caso afirmativo, pasar a debatirlo y votarlo. El soporte jurídico para la presentación de asuntos de urgencia generalmente es la moción.

4º) Derecho a formular ruegos y preguntas. El ROF textualmente lo atribuye tanto a los concejales y diputados como a los grupos, que los realizan a través de sus portavoces (art. 97.6 II ROF).

*El grupo como continuación de la lista electoral. Facultad de encuadrar a los cabezas de lista.*

Se incluye en este apartado relativo a los derechos del grupo, una posibilidad de actuación que como tal se le reconoce en la STC 185/93 caso *Ayuntamiento de Barañain*, resolución que delimitaba los

concejales que podían ser considerados como *cabezas de lista* a efectos de la elección del alcalde. Esta facultad sería la de encuadrar en su seno a los cabezas de lista. Ningun concejal puede ser cabeza de lista cuando no permanezca en el grupo.

El grupo es una continuación de la candidatura electoral para determinadas situaciones puesto que la cabeza de lista no acompaña a los concejales que la disfrutan si abandonan su grupo y pierden esa posición legal ventajosa a efectos de la elección del alcalde. Hay que precisar que no se está afirmando que el grupo es quien determina la persona o quién de entre sus miembros es cabeza de candidatura, condición personal y derivada de la lista cerrada que se presenta a los votantes y cuyo orden perdura hasta el final del mandato, sino que simplemente la pertenencia al grupo local reflejo de la opción política es requisito para ser o continuar siendo cabeza de lista.

Esta decisión del Tribunal Constitucional es ciertamente discutible en cuanto que sujeta a los representantes a la adscripción en un grupo concreto sin declarar previamente que es pertinente que todo el grupo refleje de forma obligatoria la opción política o siglas por las que los cargos que lo componen se presentaron:

Reproducimos por su interés dos razonamientos de la STC 185/93, fj.5º:

*«Quien no forme parte de las lista de un grupo político en un Ayuntamiento no puede en forma alguna ser considerado «cabeza de lista» de ese mismo grupo a los efectos del art. 196 de la LOREG (...). Sería contrario a toda la lógica del sistema que el abandono del grupo municipal por quien fue cabeza de lista tuviese la consecuencia de privar a ese grupo, acaso mayoritario, de la posibilidad de presentar un candidato (a la alcaldía). La cabecera de lista, en definitiva, no es una cualidad personal que siga al que en su momento fue cabeza de lista (o siguiente al mismo) «allí donde vaya» y al margen de que continúe o no encabezando alguna cosa, sino únicamente un elemento de personificación de las listas (y después de los grupos municipales), en todo caso subordinado a la lógica de un sistema electoral en el que el protagonismo básico corresponde a unas 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.».*

En la línea de relacionar el grupo y la lista, también se ha manifestado la STS de 31 de enero de 1997.

## Extinción.

Los grupos locales se extinguen por una serie de circunstancias que, como ocurría en el momento de su constitución, son de naturaleza política y jurídica. Consecuentemente con lo que se va perfilando como nuestra postura respecto de la naturaleza de los grupos, hemos de incluir en este trabajo un apartado que trate la extinción. Se parte de una concepción del grupo como entidad autónoma e independiente, por lo que los grupos concretos se extinguen y no son una realidad continua en las Cámaras o corporaciones, como tampoco necesariamente existen o desaparecen por el devenir o la voluntad del partido político que catapultó a sus miembros al ejercicio del cargo.

Desde nuestro prisma de estudio las causas que concurren a la disolución o extinción del grupo local son las siguientes:

1º. Por Disolución voluntaria. La disolución voluntaria supone el paso inverso al requisito político-personal constitutivo del grupo: la concurrencia de voluntades de sus componentes, que en este caso son contrarias a la continuidad de su actuación conjunta. El destino de los cargos territoriales puede ser distinto: a) un nuevo grupo que ya esté constituido por otros corporativos (recordemos que no podrían formar un grupo *ex novo* pasados cinco días hábiles desde la constitución de la corporación), a no ser que existiese legislación autonómica o un reglamento orgánico en esa institución que estableciera lo contrario; b) recalar en el grupo mixto, solución más lógica en cualquier reglamento orgánico<sup>101</sup>; por último, c) no manifestar su deseo de formar grupo alguno, actuando como *no adscritos* en el seno de la corporación a la espera de la formación de un grupo mixto. Lo usual es que legislación autonómica (art. 48.5 de la Ley catalana 8/87 Municipal y de Régimen Local, art. 30. 2 de la Ley murciana 6/88 de Régimen Local, art.73 de la Ley canaria 14/90 de Administraciones Públicas y art. 74.4 de la Ley gallega 5/97 de Administración Local<sup>102</sup>) y los reglamentos de funcionamiento interno configuren como *grupo escoba* al mixto, para que la actividad de todos los cargos se canalice y exprese por medio de esta figura, ya que una generalización de *no adscritos* podría perjudicar la marcha de la corporación, haciendo

---

<sup>101</sup> Por ejemplo, Art. 10.4 del reglamento de funcionamiento interno del Excmo. Ayuntamiento de Ciudad Real.

<sup>102</sup> Por el contrario los no adscritos se permiten por la Ley 7/99 de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en su art. 111.

imposible el cumplimiento de preceptos que demandan el grupo como referencia para el reparto de puestos en órganos colegiados como los que cita el art. 29 ROF, o en la comisión especial de cuentas (art. 116 de la L.O.7/85) o en fin, para el ejercicio de los derechos enumerados en el apartado anterior. Los derechos del grupo son posibilidades indirectas de actuación de los representantes, de las que no van a disfrutar si no se adscriben a un colectivo. La posibilidad legal de *no adscritos*, con motivo de algún vacío normativo, en este caso la falta de consecuencia ante el deber de formar grupo, no tiene porqué elevar a categoría deseable la generalización de cargos que actúan fuera del grupo, en perjuicio propio y de la institución.

2º. *Por disolución forzosa.* Las causas de extinción forzosa suelen ser similares a las que concurren en la extinción de los grupos parlamentarios. Saiz Arnaiz en ese campo advierte tres: el final de la Legislatura, la autodisolución y la reducción del número de sus componentes. De todas ellas, la primera causa es la más controvertida puesto que se deriva directamente de la naturaleza jurídica que se quiere predicar del grupo. La segunda, la autodisolución, creemos que se trata de una causa de extinción voluntaria, como acabamos de ver. Por último, la reducción, implica desechar la formación de grupos unipersonales.

Los grupos locales se disolverían forzosamente por finalizar el mandato de la corporación para el que se han constituido. Los grupos tienen una duración limitada en el tiempo, fruto de la voluntad de sus miembros en tanto que cargos institucionales. Cuando dejan de serlo esa voluntad no se puede mantener al no proyectarse sobre ninguna institución. También es causa de disolución forzosa la disminución sus miembros siempre que la legislación autonómica de desarrollo o los reglamentos orgánicos de funcionamiento interno lo dispusieran. Algunas leyes autonómicas de desarrollo recogen como causa de disolución forzosa de grupos municipales la disminución de concejales por debajo de un número mínimo (a *sensu contrario* de la exigencia de un mínimo de concejales para su constitución). De la Ley 6/88 de 25 de agosto de Régimen Local de Murcia se deduce que los grupos locales se disuelven al reducirse a un miembro, salvo el grupo mixto o aquel formado por un concejal que provenga de una lista con respaldo electoral de al menos el ocho por ciento de los sufragios (art. 27.2). La Ley 14/90 de 26 de julio, de Administraciones Públicas de Canarias, marca la disolución cuando permanezcan menos de tres concejales, salvo el mixto (art. 73). Por último a partir del art. 74.4 de la Ley 5/97 de 22 de julio de Administración Local de Galicia se impi-

de la continuidad del grupo municipal de un sólo miembro salvo el grupo mixto y siempre que su componente fuera elegido en una candidatura en solitario y no si procede de un grupo ya constituido.

En los municipios de estas Comunidades Autónomas los reglamentos de funcionamiento interno han de respetar estos mandatos. Sin embargo, el resto de corporaciones locales de España, parece que tiene también la posibilidad, en defecto de ley autonómica y utilizando su propio reglamento interno, de marcar como causa de disolución la disminución del número de miembros del grupo. Eso sí, siempre y cuando de la no pertenencia a grupo no se derivan perjuicios, y si se derivasen, se dejara la puerta abierta a la adscripción en el grupo mixto<sup>103</sup>.

En base a autores, como Caamaño y Torres del Moral podríamos apuntar una nueva causa de disolución generada por la pérdida del mandato de sus miembros, aceptable desde la teoría del grupo como órgano del partido: la declaración de inconstitucionalidad del partido<sup>103</sup>. Parten del hecho que sería paradójica la perpetuación de un partido previamente declarado inconstitucional. La pérdida de los escaños no sería un ataque a los derechos fundamentales del art. 23 CE, antes al contrario, sería una defensa del derecho del art. 23.1 CE cuyo ejercicio no puede ser contrario a lo dispuesto en la Constitución misma. Los fundamentos jurídicos en los que se basa esta idea, pueden encontrarse en el Tribunal Constitucional de la RFA, que tomó una postura similar para los partidos *neonazi* y *comunista* en 1952 y 1956 respectivamente; así como en Suiza<sup>104</sup>.

Desde una opción firme a favor del mandato representativo, esta interesante idea no tiene acomodo pues supone el reconocimiento de una vinculación jurídica con el partido después de la elección ciudadana. La declaración de ilegalidad de un partido no puede tener efectos sobre el nexo representativo ni extenderse retroactivamente en el tiem-

<sup>103</sup> Por ejemplo, la legislación local gallega (art. 74.4 de la Ley 5/97) no deja ese camino abierto al concejal que abandone un grupo constituido. Si de la pertenencia al grupo se derivasen mayores derechos al cargo, se estaría afectando el derecho del que no se inscribe en ninguno.

<sup>104</sup> TORRES DEL MORAL, A.: *Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos*. RDPolítico. UNED. nº 14. 1982. P. 22. En P. 24 tras haber expuesto esta causa de disolución, no la estima como tal, aunque ello pueda suponer la permanencia del partido ilegal en el Parlamento. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ F.: *El mandato parlamentario*. Ed. Congreso de los Diputados. Madrid, 1991. P.278.

<sup>105</sup> AUBERT J.P.: «*Traité de Droit Constitutionnel Suisse*». *Ides et Calendes*. Neuchâtel, 1967. P. 442.

po en detrimento de los cargos públicos que en un determinado momento utilizaron las vías legales para someterse al electorado y con respeto a esos mismos cauces, los ciudadanos les otorgaron un mandato. La ilegalidad de un partido, en fin, no puede entenderse como una ilegalización de la voluntad ciudadana. Otra cuestión bien distinta es que el grupo o sus representantes mantengan también una línea de actuación que, con independencia del partido, pueda ser considerada ilegal, caso éste en el que el grupo de manera autónoma se acabaría disolviendo bien por las condenas de sus componentes o bien por ser considerados como un colectivo para delinquir. Por ejemplo, si se ilegalizara *Herri Batasuna* o partidos similares, no creemos que tuvieran que disolverse sus grupos municipales de las Juntas Generales o del Parlamento vasco, a no ser que se demostrara tras el correspondiente proceso, que se utilizaban los despachos de los grupos o su infraestructura económica para la perpetración de cualesquiera delitos.

### III. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS FORMADOS POR CARGOS LOCALES, A LA VISTA DE SU REGULACIÓN.

Una vez hemos enunciado las teorías sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios y los caracteres normativos de los grupos políticos locales sistematizando su organización y funcionamiento; es ocasión de realizar la calificación de la naturaleza jurídica del grupo de representantes en la corporación local. Hay que reiterar que no se trataba de tomar partido por unas u otras tesis doctrinales, al margen del derecho aplicable en cada caso, sino de optar en nuestro país por la más adecuada dentro del marco constitucional y normativo.

Antes hay que concluir que, en nuestra modesta opinión y a pesar de la inclusión de un nuevo artículo en la LBRL dedicado a ellos, la regulación legal y reglamentaria de la figura de los grupos locales es insuficiente; ya que no todas las corporaciones locales tienen un reglamento orgánico con el que guiarse ni todas las Comunidades Autónomas desarrollan los preceptos de la Ley de Bases. La generalidad con la que, por lógica, se trata a los grupos, no justifica que cuestiones como la definición, número mínimo, causas de extinción del colectivo, o el tratamiento del grupo mixto, no se vean reflejadas. El ROF persigue, sin embargo, que los grupos realicen efectivamente una serie de funciones, cuando dedica dos de los siete artículos del capítulo, el 27 y 28 ROF, por otra parte los más extensos, a los medios económicos con los que ha de contar; aunque ha dejado en el tintero cuestiones tan importantes como las reseñadas. La autonomía respecto de

la injerencia de los partidos o de la propia corporación en la organización interna es otra cuestión que se ignora. En fin, la brevedad no se acompaña tampoco de precisión<sup>106</sup>. Puede que sea necesario, como ha ocurrido en países de nuestro entorno, completar la regulación.

a) Si consideramos la tesis sobre el grupo local como un órgano dependiente del partido político, es decir, del vehículo que permite a sus miembros presentarse ante el electorado, encontraremos un escaso apoyo constitucional. Tampoco ningún precepto legal crea una vinculación orgánica entre ambos<sup>107</sup>. Sólo desde un punto de vista social y político se imputan los actos del grupo al partido. Evidentemente la vinculación nace del mutuo consentimiento expreso o tácito por parte de los dos colectivos y en la mayoría de las ocasiones de la *autodisciplina* que el propio grupo se impone. Ello no es obstáculo para que en cualquier momento, ante un tema de discrepancia política, partido o grupo puedan manifestar opiniones distintas sin que se genere la más mínima consecuencia legal e institucional para los cargos electos o para el partido. Si esta separación es o no conveniente en el funcionamiento del sistema, no nos corresponde decidirlo a nosotros sino a la Ciencia Política o a los políticos. En todo caso tenemos que reconocer, con buena parte de autores de nuestro país, que el partido político no constituye un obstáculo sino una garantía del vínculo entre los electores y los elegidos para el cumplimiento de los programas y promesas presentados en tiempo de elecciones.

La mayor frecuencia con la que en los procesos electorales locales encontramos las agrupaciones de electores obliga a detenernos por un momento en la siguiente reflexión, atinente a la inexistencia de relación entre partido y grupo: a las mismas se les reconoce personalidad jurídica «(...)a los solos efectos de promover una candidatura para un proceso electoral y actos subsiguientes(...)»<sup>108</sup>. Quiere decir que transcurrido el período electoral, no tienen razón de ser pues su finalidad era la obtención de representantes en las instituciones de forma concreta y para conseguir unos fines. Si los fines que persigue tuvieran un

---

<sup>106</sup> Desde el imperativo del art. 23.1 ROF, dirigido a los cargos, que les compele a formar grupo, hasta la disposición del art. 28.3 ROF que prohíbe las reuniones en algunos casos, pasando por la falta de consecuencias que han de arrostrar quienes no contemplan el plazo de formación de grupo del art. 24.1 ROF; el texto da muestras de una escasa preocupación por la configuración jurídica de este fenómeno.

<sup>107</sup> Desde los primeros años de la actividad del Tribunal Constitucional, fue clara la independencia del electo respecto del partido SSTC 5, 10, 16, 20, 28 o 29 de 1983.

<sup>108</sup> Acuerdo de la Junta Electoral Central de 26 de noviembre de 1990.

carácter más duradero y en torno a ellos se quisiera movilizar a un colectivo social para la defensa organizada y permanente, puede que la mejor forma de hacerlo fuera a través de un partido, para cuya creación el ordenamiento no exige unos requisitos particularmente gravosos. La realidad es que estas agrupaciones nacen con una concreta vocación de plataforma ciudadana para ocupar cargos públicos y, como resalta el acuerdo que hemos mencionado, gira en torno al proceso electoral. La Junta Electoral Central, pues, interpreta que el ordenamiento otorga a las agrupaciones personalidad jurídica para unas finalidades concretas. Desde la óptica de la teoría del grupo como órgano de partido, a nivel local y para estos casos, nos encontraríamos con la dependencia del grupo de cargos surgidos de una agrupación de electores con una estructura no pensada para el ejercicio de las funciones que se le encomiendan a un partido, y además sin personalidad jurídica ya que sería difícil entender que fuera un *acto subsiguiente al proceso electoral*, la vigilancia y orientación de la actividad del grupo. La difícil compatibilidad de la teoría del grupo como órgano de partido en el tema de las agrupaciones de electores es un motivo más que ha de sumarse a los expuestos con carácter general para la negación en este ámbito territorial de la mencionada concepción.

Recordemos no obstante que todo partido, con independencia de la imposibilidad jurídica de ordenar a los grupos unas directrices y de hacérselas cumplir, puede establecer en sus estatutos que los grupos locales son un órgano propio y que el comportamiento de los cargos puede refrendar esta *dependencia* política, que voluntariamente se asume.

**b)** Si consideramos la tesis del grupo como un órgano de la Cámara, en este caso de la corporación, debemos precisar que sólo lo será desde un punto de vista genérico: en toda institución representativa habrá siempre algún grupo, elemento organizativo, pero no existirán nunca concretos grupos políticos de carácter permanente, que actúen como brazo o apéndice de ella.

Que el grupo no sea un órgano dependiente de la corporación no quiere decir que no sea un órgano en su seno, en el sentido de *conjunto organizativo*, si bien el ROF no baraja esta posibilidad. El art. 35 del ROF (el art.55 ROF tiene un contenido similar referido a la Provincia) afirma:

«1. El Ayuntamiento es el órgano de gobierno y administración del Municipio, con carácter de Corporación de Derecho Público.

2. Son órganos necesarios del Ayuntamiento:

a) El Alcalde.

- b) *Los Tenientes de Alcalde.*
- c) *El Pleno.*
- d) *La comisión de gobierno en los municipios con población de derecho superior a los 5000 habitantes y, en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el pleno de su Ayuntamiento».*(La negrilla es nuestra).

Vemos que ambos preceptos, tratan una serie de figuras que son calificadas como *órganos necesarios*. El propio título II en el que se encuadran se enuncia como *Organización necesaria de los entes locales territoriales*. Podría estimarse que cabe la formación de otras figuras, a las que también fuera atribuida la cualidad de *órganos* del ayuntamiento o la diputación, puesto que nada indica que las relaciones del art. 35 o el art. 55 del ROF sean cerradas. Son cerradas como enumeraciones de *órganos necesarios* pero no agotan la constitución de otros adicionales, de la mano de los pertinentes reglamentos de funcionamiento interno de las diversas corporaciones. El título IV del ROF bajo el epígrafe «*De la organización complementaria de los entes locales territoriales*» (artículos 119 a 139 ROF), enumera otra serie de *órganos* unipersonales y pluripersonales que pueden ser objeto de adopción por las corporaciones. El art. 119 ROF señala:

«*Son órganos complementarios de las entidades locales territoriales:*

1. *En todas ellas,*
  - a) *Los concejales y diputados delegados.*
  - b) *Las comisiones informativas.*
  - c) *La comisión especial de cuentas.*
  - d) *Los consejos sectoriales.*
  - e) *Los órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de servicios.*
2. *En los municipios, además:*
  - a) *Los representantes personales del Alcalde en los poblados y barriadas.*
  - b) *Las juntas municipales de distrito.»*

Este conjunto de *órganos*, recogidos a modo de lista cerrada, pueden o no crearse, pero cabe la duda de si podrían establecerse más *órganos* que los recogidos. Ello, como veremos contrasta no sólo con la realidad de la existencia del grupo, sino con otros elementos organizativos como la *junta de portavoces*. Es difícil poner en duda que la *junta de portavoces*, especialmente en un ayuntamiento de cierta entidad, existe y es un *órgano* (aunque quizá, y como sucede al grupo, no sea un *brazo* de la corporación, que tiene sus *órganos necesarios* para actuar), con un cometido dentro de toda la organización.

De esta manera, o bien se considera la junta de portavoces y a los grupos dentro de los *órganos complementarios* de las entidades locales, o si consideramos *numerus clausus* los señalados en el 119 del ROF, habría que forzar la creación una nueva posible categoría de *órganos no necesarios - no complementarios*, que no gozaría de ningún otro referente normativo o práctico.

La admisión como órgano de la corporación de la junta de portavoces es posible y por lo tanto existen órganos ajenos a los enunciados por el ROF (del que no hay que olvidar su carácter orientativo en defecto de la legislación autonómica y la reglamentación local). Puede que incluso la naturaleza de la junta de portavoces pudiera responder a un esquema de dependencia orgánica y funcional de la propia corporación, tema que podría ser motivo de nuevas aportaciones. Sin embargo, esta circunstancia no lleva a la obligación de admitir que todas las figuras organizativas que pudiesen existir en la corporación ajenas a las categorías de órganos necesarios o complementarios y en especial el grupo, sean órgano en el sentido que señala la teoría sobre la naturaleza del grupo como órgano de la Cámara, en este caso de la corporación, o con el sentido recogido en los mencionados arts. 35, 55, 119 y 139 ROF. Conclusiones similares ha obtenido la doctrina que escasamente y muy de pasada ha tocado el tema, en base al estudio de otros ordenamientos locales. González-Varas señala que las fracciones de las asambleas locales alemanas no son órganos municipales al no representar al todo<sup>109</sup>.

El desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas puede que sugiera con el tiempo nuevas consideraciones, si el legislador concluyera otorgando facultades a los grupos que los hiciera trascender en su ubicación actual. Alguna autora ha incluido a los grupos locales dentro de los órganos municipales de carácter complementario, señalando que son «*un órgano de funcionamiento del pleno*» no de la corporación<sup>110</sup>. La conclusión, quizá aceptable a tenor de la ley autonómica que cita (la ley de la Asamblea Regional de Murcia 6/88 de 28 de agosto), aportaría una nueva perspectiva, dejando sin efecto la regulación del ROF y desarrollando la Ley de Bases en un sentido diferente a las precisiones del reglamento estatal. Pero en último término la calificación de grupo como órgano del pleno, no se estará ajustando a la realidad

---

<sup>109</sup> GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: *La organización municipal en Alemania*. En DA, nº 228. Octubre-Diciembre 1991. P. 263.

<sup>110</sup> FUERTES, M. : *Los órganos municipales de carácter complementario*. En DA, nº 228. Octubre-Diciembre 1991. P. 184.

puesto que su actuación no se circunscribe a ese órgano ni sus actos se imputan a la corporación local en su conjunto.

c) Finalmente, si admitimos que el grupo es una asociación, ciertamente peculiar, pero caracterizada por los rasgos esenciales de tal figura jurídica, estaremos quizá forzando una respuesta doctrinal derivada de la exclusión de las anteriores teorías. Ello no quita que todos los indicios apunten a esta dirección. Una de las principales críticas que recibe esta teoría cuando se refiere a grupos parlamentarios, es que los cargos electos no gozarían de un derecho *negativo* de asociación: los Reglamentos del Congreso y el Senado, obligan a que el parlamentario se adscriba en un grupo, que si no es elegido por el cargo, será el *mixto*. Es difícil, pues, reconocer en toda su extensión un derecho a asociarse. El contenido del derecho de asociación<sup>111</sup> no se proyecta por completo en el sujeto. Sin embargo, hemos visto que la LBRL y el ROF, que preceptuaba la necesidad de trabajo en grupo, y el deber de constitución de éstos, no recogía consecuencia alguna ante el incumplimiento de ese imperativo, como sí lo hacen los reglamentos del Congreso y Senado, que canalizan hacia el grupo mixto la inacción del parlamentario en el momento reglamentario señalado para la adscripción. La legislación autonómica y los reglamentos de funcionamiento interno de cada corporación sí pueden incluir los preceptos que aseguren el cumplimiento de la adscripción, como por ejemplo indica la Ley 8/87 municipal y de régimen local de Cataluña (art.48.5), la Ley de régimen local de Murcia (art. 30.1), la ley 14/90 de administraciones públicas de Canarias (art. 73) y la Ley de administración local de Galicia (art. 74).

En cualquier caso la ausencia del derecho negativo de asociación allá donde la ley autonómica lo señale, no vendría a excluir por las especiales circunstancias en que este tipo de agrupaciones personales se desenvuelve y por su finalidad (actuación institucional coordinada), el poso asociativo que se descubre a través del resto de los rasgos:

1º) El comportamiento habitual del colectivo como una asociación, con un conjunto de reglas, escritas o no, que caracterizan el funcionamiento del grupo, con libertad de actuación, con designación de responsables o decisión sobre los propios componentes. Este es un rasgo esencial, por ejemplo, en la expulsión de un miembro, donde no interviene norma alguna ajena a la decisión del colectivo: ni el regla-

---

<sup>111</sup> STC 5/1981 de 13 de febrero (caso *Estatuto de centros escolares*) y STC 67/1985 de 24 de mayo (caso *Federación de Fútbol Sala*).

mento corporativo ni el estatuto del partido político (es evidente que si el cargo es afiliado del partido la decisión tampoco vincula en absoluto a este último). La expulsión, fruto de la voluntad de la mayoría del grupo sería equivalente a la que un asociado pudiera sufrir en el seno de una asociación. Otras decisiones sobre cómo emplear las asignaciones que reciben o elegir al personal auxiliar que trabaja para el colectivo, determinan una capacidad de determinación difícilmente compatible con ningún vínculo orgánico y que no hace sino profundizar en la idea de autonomía asociativa.

2º) Respecto de la limitación temporal de los grupos y su disolución con el mandato, el ROF marca en su articulado la permanencia de los miembros *en funciones* hasta la toma de posesión de la nueva corporación, y aunque ésta última conociera un grupo de idéntico nombre, con los mismos componentes y portavoz, sería una realidad distinta fruto de un mandato nacido en un nuevo proceso electoral, lo que es significativo a efectos de los derechos y deberes que hubiera asumido el colectivo frente a terceros (aunque para eso habríamos de reconocerle personalidad jurídica). En todo caso, la institución provincial: diputación; y la institución local: ayuntamiento, son realidades que permanecen. Pero la corporación provincial: diputados o consejeros insulares, o la corporación local: concejales; son realidades nuevas tras cada consulta electoral. El grupo tiene así, y en todo caso, una limitación temporal. Las asociaciones, igual que pueden elegir sus fines, pueden marcar un tiempo para la consecución de los mismos, darse un plazo o marcar una fecha término. De esta manera el compromiso asociativo se reduce al tiempo del mandato. La limitación temporal por ello, más que ser un elemento de alejamiento de esta teoría por entender que las asociaciones no tienen un término fijo (en este caso cuatro años), es un factor para atribuir la condición de asociaciones con ciertas especialidades a los grupos, y en cualquier caso los grupos no están limitados temporalmente por el mandato: una vez transcurrido éste se disuelven por haber cumplido la finalidad de organizar a unos cargos representativos concretos (que son los que pierden la condición de tales por el transcurso del mandato). La extinción no se produciría por concluir un plazo sino por el cumplimiento de un fin.

En definitiva, si ninguna de las tres teorías sobre la naturaleza de los grupos es objeto de una correcta adecuación con el objeto de nuestro trabajo, sí parece que el perfil más cercano lo ofrece la teoría del grupo como asociación, cuyas funciones públicas (aunque no siempre) y ámbito de actuación, deben ser objeto de un particular tratamiento. La creación voluntaria, el funcionamiento y desarrollo del conjunto

bajo unas normas escritas o no, la sujeción a unos fines (coincidentes con los del partido que los avala), la existencia de un mecanismo de representación a través de un portavoz, la utilización de unos fondos económicos para su mantenimiento y de unos medios técnicos cuando fuere posible, y entre otras cuestiones, la voluntaria salida del colectivo sin alegar justificaciones de ninguna clase; demuestran un perfil de asociación.

Morell Ocaña define los grupos locales como «*asociaciones de concejales para el ejercicio conjunto de derechos y deberes típicos del cargo*», y complementa la definición con otros caracteres: son la expresión de las corrientes de opinión o programas de actuación municipal existentes en el ayuntamiento, instrumento de mediación, que articula los miembros de la corporación de acuerdo a tendencias decantadas entre ellos respecto del gobierno de la colectividad, sin por ello «*encorsetar*» o mediatizar al cargo local<sup>112</sup>. El autor viene a reflejar la relación del grupo con unas ideas y sensibilidades, pero no con un partido (en todo caso esa relación, si son afiliados, la pueden tener los corporativos individualmente) advirtiendo finalmente de la razón de ser del grupo: *articulación, organización, cohesión...* pero con la imprescindible guía del respeto a la voluntad del cargo local.

Lucas Murillo de la Cueva, define el derecho de asociación como «*(...) facultad de constituir, con otras personas, un vínculo dotado de una mínima estabilidad, que se fundamenta en la común voluntad de alcanzar unos fines lícitos prefijados por ellos, cooperando en la realización de determinadas actividades con sometimiento a unas reglas internas de adopción de decisiones, y se apoya y renueva, mediante una organización que se configura en función de dichos fines y actúa hacia el exterior como una unidad.*»<sup>113</sup>. Al hilo de esta definición desgrana los perfiles característicos de toda asociación y su diferencia con otras figuras, de lo que tomamos buena nota para recalcar nuestra apuesta por la presente teoría, si bien a partir de los términos transcritos, la asociación así definida se puede adaptar como un guante a lo que conocemos como grupos políticos locales:

a) De entre las figuras jurídico-civiles de base asociativa, las asociaciones son distintas a las sociedades civiles, pues las segundas no

---

<sup>112</sup> MORELL OCAÑA, L.: *El régimen local español*. Ed. Civitas. 1988. Vol. I. P.515.

<sup>113</sup> LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.: *El derecho de asociación*. Tecnos. Madrid, 1996. P. 94.

pueden cambiar en cuanto a sus componentes y son inmutables<sup>114</sup>. En este sentido, la base asociativa del grupo sería la asociación típica, pues sus miembros pueden variar a lo largo del mandato. Desde luego la ausencia de finalidades patrimoniales alejan aún más al grupo local de cualquier otra figura mercantil como la sociedad anónima.

b) Las asociaciones han de tener un número mínimo de miembros. Por ejemplo, el art. 5 de la ley vasca de asociaciones, de 12 de febrero de 1988, señala que al menos pueden existir con tres socios. Lucas señala que ante el silencio del art. 22 CE cualquiera de esas opciones barajadas por el legislador sería constitucional<sup>115</sup>. Como vimos al tratar en anteriores apartados de este capítulo el número mínimo de miembros necesarios para constituir un grupo, la falta de regulación general al respecto y la utilización del grupo como cauce del ejercicio de los derechos de los representantes, es lo que justificaría la aceptación de grupos unipersonales. Incluso el propio legislador de desarrollo podría entender la posibilidad de aceptar asociaciones de un miembro en estos casos sin que ello contraviniera el art. 22 CE. Respecto de la asociación, esta respuesta (admitiendo la unipersonalidad) no es la deseable y evidentemente repugna que el término *asociación* en sí no implique un fondo pluripersonal. Sin embargo para un grupo político, parece grave negar el derecho a formarse y por tanto la utilización de esa plataforma de actuación del cargo por una simple consideración de significado lingüístico. Un grupo unipersonal no es lo mismo que una asociación unipersonal en la que un socio se representa a sí mismo, a sus iniciativas o a sus finalidades. El representante *refleja* una pluralidad de representados con ideología común, *reflejo* que no se aprecia en un particular asociado a otro colectivo no institucional de base asociativa. Ello ha sido visto por el legislador autonómico, al desarrollar la LBRL y ha permitido, como vimos, grupos unipersonales, tanto típico-ideológicos como respecto al mixto. Pero, en resumidas cuentas, si la legislación autonómica tomara la línea de exigir un número mínimo de componentes al grupo local sin contemplar las excepciones que dan lugar a los grupos unipersonales, se estaría cumpliendo perfectamente este requisito asociativo.

<sup>114</sup> Como indica el mencionado autor, con base en el mercantilista Girón Tena. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.: *El derecho de asociación...* .P. 101.

<sup>115</sup> LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.: *El derecho de asociación...* .P. 123. Señala que desde la doctrina Barile incluso se acepta que la asociación la compongan dos miembros.

c) El elemento teleológico asociativo *cumplir unos fines*, es predicable de todo grupo local. Además en un grupo, como señala el autor que sucede en las asociaciones es «(...) *posible la identificación en abstracto de los fines asociativos con independencia de los particulares de los socios*»<sup>116</sup>.

d) Una asociación que tenga fines públicos de carácter administrativo se aparta parcialmente de la disciplina del art. 22 CE<sup>117</sup>. El autor, con base en las SSTC 67/85 caso *Federación de Fútbol Sala*, y 244/91 caso *Mutua benéfica de la policía*, advierte que hay determinadas asociaciones de configuración legal que imponen condiciones a sus miembros, como por ejemplo la agrupación forzosa. Al respecto hemos de precisar que aceptando la posibilidad de ciertos requisitos normativos en los grupos (incluida la agrupación forzosa o el número mínimo) por parte de algunos textos presentes o futuros, el carácter asociativo no se desnaturaliza porque siempre cabe la posibilidad de todos los representantes de actuar dentro de cualquier grupo constituido o por constituir de acuerdo con la normativa aplicable: a nadie se le obliga a entrar en un grupo concreto salvo el mixto, caso que sí sería una asociación forzosa, pero esa *distorsión* en el carácter asociativo del grupo mixto, se produce en lo que siempre será una excepción a cualquier regla. En cuanto a su carácter público, en tanto que agrupador de representantes con funciones públicas, no cabe interpretar que ello signifique que como colectivo desarrolle fines públicos de carácter administrativo, cometido ese de la institución de la que formen parte. Son sus fines políticos y no su carácter administrativo los que evidencian que esta *asociación* se aparte del art. 22 CE para someterse a otros preceptos legales protectores que configuran el derecho del art. 23.2 CE.

e) En toda asociación existe una relación entre los fines y los medios y tanto unos como otros han de ser lícitos<sup>118</sup>.

f) Toda asociación es una unión libre y voluntaria<sup>119</sup>. Las leyes podrían determinar la obligación de pertenecer a un grupo y además,

---

<sup>116</sup> LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.: *El derecho de asociación...* . P. 125.

<sup>117</sup> LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.: *El derecho de asociación...* . P. 142. Sería discutible esta afirmación, en todo caso no consideramos al grupo como asociación de carácter administrativo.

<sup>118</sup> LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.: *El derecho de asociación...* . Pp. 135 y 144 y ss.

<sup>119</sup> LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.: *El derecho de asociación...* . P. 147 y ss.

el tantas veces criticado imperativo del art. 73.3 LBRL generar que esta libertad no exista en su vertiente negativa. Además, no parece que pueda declararse contrario a ningún derecho fundamental del representante la obligatoriedad de constituir grupo, sea el que deriva de su candidatura o el mixto. Es por tanto evidente que en torno a este elemento de voluntariedad personal en la constitución, surge una importante quiebra del carácter asociativo, pero la ausencia de la faceta negativa del derecho de asociación como derecho subjetivo, no tendría porqué apartar del todo al grupo de la asociación como figura objetiva, del mismo modo que existen corporaciones de derecho público que encuadran obligatoriamente a determinados colectivos profesionales y que no pierden un carácter asociativo. Si la libertad negativa de asociación no se pudiera proyectar con la suficiente fuerza en el grupo de representantes locales, otros rasgos de la libertad en la autodeterminación del contenido asociativo si que siguen estando presentes, entre los que destacaríamos el derecho de autoorganización. También son evidentes los parecidos en las tensiones que el funcionamiento colectivo origina y que son comunes a una asociación y a un grupo: ejercicio de derechos dentro del conjunto, democracia interna, sanciones, interpretación de la normativa interna, sometimiento a la dirección, igualdad de derechos de los miembros...<sup>120</sup>.

g) En cuanto a los elementos formales para constituir una asociación, la comunicación de la voluntad de formar grupo a los órganos de la institución local sería similar al acto de registro de una asociación ante la administración pública competente<sup>121</sup>.

h) Finalmente, las causas de extinción de cualquier asociación, encuadran perfectamente aquellas que puedan surgir en un grupo político. Lucas, siguiendo a Pellisé<sup>122</sup>, señala que la desaparición asociativa obedece a causas voluntarias, como el acuerdo de los asociados o una cláusula estatutaria que someta a condición o plazo la vida de la aso-

---

<sup>120</sup> El referente constitucional inmediato de Partidos Políticos y Sindicatos tampoco se encuentra en el art. 22 CE pero su poso asociativo justifica que desde la doctrina se traten conjuntamente los aspectos organizativos o el estatuto de los socios de unos y otros, con los de las asociaciones de carácter general. Por ejemplo, así lo hace BILBAO UBILLOS, J.M.: *Libertad de asociación y derechos de los socios*. Universidad de Valladolid. 1997. P. 39 y ss.

<sup>121</sup> LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.: *El derecho de asociación...* .P. 173 y ss, explica las tesis *declarativa* y *constitutiva* en la relación del registro y el nacimiento de la asociación, inclinándose por la primera.

<sup>122</sup> PELLISTE PRATS, B.: *Asociación*. En *Nueva enciclopedia jurídica Seix*. Tomo I. Barcelona, 1989. P. 61 y ss.

ciación (en el caso de los grupos, tanto su voluntad de disolverse en cualquier momento como el plazo cierto de la duración del mandato son causas de extinción); y forzosas, como la falta de número mínimo de miembros, la disolución acordada por autoridad judicial, la consecución del fin social o que éste resulte imposible de conseguir (el grupo puede disolverse por falta de un mínimo de miembros si así los dispone la ley o el reglamento).

Así pues, hemos tratado de resaltar que si bien la libertad de asociación como derecho subjetivo no siempre puede predicarse en toda su extensión de los componentes del grupo, el grupo mismo sí que reúne los caracteres objetivos para ser considerado como asociación. También la Jurisprudencia del Tribunal Supremo acaba apuntando en esta dirección: la Sentencia de 8 de febrero de 1994 (sala 3ª-sección 7ª), en su fundamento primero, referido a un grupo de la Diputación de Palencia, tras advertir que las corporaciones locales siguen «(...)el tradicional sistema parlamentario<sup>123</sup>,(y) se articulan en grupos políticos, que son el medio por el que sus miembros actúan corporativamente(...)», señala: «(...)podemos inferir que la sustancial base asociativa de los grupos políticos, en cuanto que sus miembros se unen a ellos por razón de la identidad de sus posiciones ideológicas, de actuación política o de intereses comunes que constituyen el sustrato definidor de los partidos políticos, se transforman en un elemento organizativo del propio ente administrativo territorial, (...)». Deja clara la base asociativa pero sin olvidar elementos que hemos destacado como la coincidencia de intereses con el partido (posible identidad de posiciones ideológicas) y con la institución (la organización no sólo beneficia al grupo sino también a la corporación). Respecto de la posible expulsión de los miembros, la resolución es rotunda (fundamento de derecho segundo): «(...)la base 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(...)».

En resumen, el grupo de representantes locales a la luz del ordenamiento español es una asociación voluntaria de concejales o de diputados provinciales, con una clara finalidad como es la canalización

---

<sup>123</sup> El paralelismo con los órganos legislativos estatales es una constante en buena parte de la doctrina italiana: los «*gruppi consiliari*» contribuyen a dar al gobierno local una connotación típicamente parlamentaria. MOSCHELLA, G.: «*La forma di governo regionale e locale nell'ordinamento italiano*». En *L'Organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto*. CISR. Rimini, 1992. P.122.

del ejercicio de algunos derechos de sus componentes, auxiliándoles en sus tareas representativas internas o externas. Sus especialidades respecto de las demás asociaciones derivan del status de los cargos locales que, al estar afectados por unas normas concretas (art. 23.2 CE, LOREG, LBRL, y en su caso leyes autonómicas, reglamentos estatales (ROF) o autonómicos y reglamentaciones locales) atraen hacia su regulación particular a los grupos, confiriéndoles unos caracteres de distinción como son la limitación del mandato y la sujeción en su actuación institucional a las normas de la corporación local.

### IV. EL GRUPO MIXTO.

#### **El grupo mixto con carácter general.**

En todo trabajo sobre grupos parlamentarios, la figura del grupo mixto es estudiada con especial interés por sus peculiaridades o a través de remisiones se ofrece una orientación significativa<sup>124</sup>. Nuestro estudio ha apartado está figura en la búsqueda de caracteres y conclusiones generales y de enunciados válidos para los demás grupos. Y es que, en esencia, los rasgos ideológicos u organizativos desaparecen para el grupo mixto hasta tal punto que lo harían merecedor de otra denominación. Es *grupo* sólo por que es un conjunto de personas, y no siempre, pues al ser un una organización *escoba* su creación puede deberse a la llegada de un sólo representante procedente de la elección popular o del abandono de un partido. Incluso vimos que en el Congreso de los Diputados, no se veía afectado por la regla de disolución como consecuencia de la disminución del número mínimo reglamentario de miembros. En el ámbito local se repite esta nota: por ejemplo, de la STC 172/88, caso *Reglamento orgánico del Ayuntamiento de La Coruña*, se deduce que es posible la

---

<sup>124</sup> Entre otros: ALBA NAVARRO, M.: *La creación de los grupos parlamentarios durante la legislatura*. RDPol nº 14. 1982. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *A propósito del Parlamento grupocrático*. En *Parlamento y consolidación democrática*. Madrid, 1994. P. 84 y ss. BOURDON, J.: « *Les Groupes Parlementaires* ». *Administration*. nºs. 120-121, 1983. DAVIN, J.P.: « *Les groupes Parlementaires* ». En *Pouvoirs*. nº 34, 1985. - LARIOS PATERNA, M.J.: *El Grupo Mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas*. RCG, nº 36. Tercer cuatrimestre de 1995. MORALES ARROYO, J.M.: *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales C.E.C.*, Madrid, 1990. SAIZ ARNAIZ, A.: *El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario: el grupo Mixto y las agrupaciones en el Congreso de los Diputados*. En RCG. nº 13, 1988. TORRES DEL MORAL, A. : *Los Grupos parlamentarios* RDPol. UNED. nº 9, 1981.

creación del grupo mixto compuesto por un sólo miembro<sup>125</sup>. Quede dicho, pues, que no cabe sostener una teoría sobre el grupo a partir de una figura como ésta.

Sus principales características en los reglamentos parlamentarios son: 1ª) el posible origen ideológico diverso de sus miembros. La aparición del grupo mixto en los últimos años no es ajena en ocasiones, como señalan varios estudios, al fenómeno del transfuguismo, como señala Larios Paterna.<sup>126</sup> 2ª). Por regla general, la obligatoriedad en la formación y adscripción al grupo cuando no se cumplen los requisitos reglamentarios para formar uno propio (sea en el inicio del mandato o sea cuando un representante que proviene de otro grupo constituido, se inscribe en el *mixto* ante un imperativo que veta la creación de su propio grupo), según los arts. 27 RC y 30 RS. Los reglamentos de algunos parlamentos autonómicos no establecieron desde un principio esta figura, aceptando simplemente la existencia de diputados no adscritos. Era el caso del Parlamento de Cataluña antes de la reforma de 24 de julio de 1989. 3ª). No siempre se aplica un número mínimo necesario de miembros para su existencia, con lo que no se disuelve salvo que se quede sin contenido. Al no tratarse de un órgano no debe existir siempre, en espera o de cara a las incorporaciones futuras. La causa de extinción de cualquier grupo es la ausencia de los cargos que lo conformen. Se entiende que cada mandato de una Cámara o una corporación, se constituye *ex novo* el grupo mixto si ello fuere necesario, incluso se produce su extinción en un mismo mandato para volverse a constituir cuando uno o más cargos lleguen a él.

Las particularidades del grupo mixto no deben esconder discriminaciones entre los miembros a él adscritos y los encuadrados en otros grupos ideológicos típicos, pues supondría una vulneración del art. 23.1 y 2 de la Constitución (STC 44/95, caso *Grupo mixto del parlamento catalán*). En ocasiones, la pertenencia al grupo mixto genera incluso beneficios económicos para sus miembros pues se dispone de la posibilidad de subvención fija en concepto de ayuda a

---

<sup>125</sup> Se desestima el recurso de amparo del concejal recurrente por un presunto impedimento en el ejercicio de su derecho de constituir el grupo mixto o integrarse en él al no constar que se produjese esa negativa por parte de la corporación. De haberlo solicitado hubiera tenido derecho a formar el grupo mixto.

<sup>126</sup> LARIOS PATERNA, M.J.: *El Grupo Mixto y el transfuguismo político: un comentario a la STC 44/95 de 13 de febrero*. REDC nº 46. 1996. P.240 y ss: los transfugas monopolizan en ocasiones estos grupos.

funcionamiento del mismo<sup>127</sup>, y se pertenece a más comisiones parlamentarias o informativas, al ser menos en número, con el consiguiente aumento de las indemnizaciones por asistencia (aunque evidentemente con más trabajo). Con ello existe el riesgo de que los cargos díscolos puedan *chantajear* a las mayorías y crear inestabilidad institucional, por lo que parece adecuado que cuando el origen electoral de sus miembros no sea el de una opción minoritaria confrontada ante el electorado, sino la deserción justificada o no de otro grupo constituido, se dificulte la constitución del grupo mixto. Ejemplo de medidas para evitar esta utilización torcida del grupo mixto por los tráfugas son las previsiones de los Reglamentos Parlamentarios de Castilla-La Mancha, La Rioja, Cataluña y Murcia. El Reglamento del Parlamento Catalán incluso distingue tres *tipos* posibles de *grupos mixtos* según su origen: el formado por quienes no han conseguido el suficiente número de escaños en la confrontación electoral para llegar a un número mínimo reglamentariamente exigible, el derivado de la disolución de un grupo existente o para recoger a quienes sean expulsados de su grupo y, finalmente los que se formarían para albergar a quienes de forma voluntaria acceden a él tras dejar otro grupo. (El Reglamento niega a estos últimos sus derechos como grupo)<sup>128</sup>.

### **El grupo mixto en las corporaciones locales.**

El grupo mixto se encuentra ausente de regulación en la LBRL y el ROF siendo atendido por las leyes autonómicas que tratan la materia y sólo en aspectos parciales relacionados con el destino de los cargos que por diversas incidencias no forman grupos ordinarios

---

<sup>127</sup> Como señala la STC 214/90 caso *Diputado de la Asamblea de Madrid, Ortiz*, f.j. 7º; la cuantía concedida a los grupos ha de estar basada en razones de equidad. Respecto del grupo mixto, por pequeño que sea, las subvenciones no pueden quedar reducidas de tal modo que se impida o dificulte el cumplimiento de las funciones del representante.

<sup>128</sup> LARIOS PATERNA, M.J.: *El Grupo Mixto y el transfuguismo político: un comentario a la STC 44/95 de 13 de febrero*. REDC nº 46. 1996. P. 241. Entendemos que esta diferencia de trato habrá de estar recogida en una norma con el rango legal suficiente (el caso del reglamento del Parlamento catalán), no pudiendo ser objeto, por ejemplo, de una decisión del presidente de una Cámara en forma de norma supletoria del Reglamento o ni siquiera un acuerdo de la mayoría, sino de una previsión del Reglamento Parlamentario al respecto, aprobado por mayoría absoluta (f.j. 6 STC 44/95 caso *Grupo mixto del parlamento catalán*).

de carácter ideológico. Sin duda, temas como el número mínimo o las condiciones de funcionamiento son importantes, pero al referirse a las corporaciones locales el problema clave de todos ellos es, una vez más, la ausencia de una norma de carácter general en la materia. Las Comunidades Autónomas que en su legislación aborden el tema, podrán determinar todos los extremos relativos a la constitución, organización, funcionamiento y extinción; conciliados con los derechos *mínimos* que atribuidos a los grupos o a los representantes que los componen se derivan de la Constitución y la Ley de Bases. También será posible enmendar o corregir facultades concretas atribuidas por el ROF, que pasaría a un plano subsidiario ante la legislación autonómica. Sin embargo, cuando esta legislación territorial no existe o no se preocupa de este tema, queda al arbitrio de las corporaciones la respuesta normativa y sobre ello ha de reflexionarse. Hemos constatado en Cataluña, Murcia, Canarias, Galicia, Aragón y Cantabria una legislación local que atendía a los grupos, pero de una manera escueta tanto al referirse al mixto como en su conjunto.

El grupo mixto no puede, o al menos no debe, ser una copia del que se constituya en una Cámara legislativa. Como vimos, una corporación de cinco o siete miembros, que reúna en un mismo grupo *mixto* a un representante con otro de ideología contraria, cuando ambos sean la única oposición, carece por completo de sentido. Esta situación se evita disminuyendo el mínimo exigible necesario para constituir grupo, y rebajándolo incluso a la unidad. Por otra parte esta es la única solución que cabe si hay que cumplir el imperativo del art. 73.3 LBRL que dispone la necesidad de trabajo en grupos. No podrá negarse nunca por la legislación de desarrollo el grupo mixto de un miembro.

Las notas de funcionamiento interno del grupo, han de ser también distintas a las del resto. El principio de toma de decisiones por acuerdo mayoritario no es fácil que se produzca si existe una variedad de sensibilidades y fines políticos. Es aconsejable que desde los repartos de tiempo en las intervenciones, como la designación de portavoces o representantes tengan una reglamentación basada en la proporcionalidad del origen electoral de sus miembros, en la rotación de cargos etc. Esta línea parece apuntarse en una resolución a la que hicimos ya referencia: la STS de 28 de junio de 1990 que indica que los representantes del grupo en comisiones y en otros órganos complementarios han de ser nombrados en la debida proporción. De otro modo en el seno del grupo se podría generar una especie de *tiranía* o bloqueo inaceptable desde los miembros con idénticos o similares orígenes políticos hacia los que no com-

parten sus puntos de vista. Este es un ejemplo más de la excepcionalidad del grupo mixto donde también en esta circunstancia, el carácter asociativo de toma de decisiones libre a cargo de la mayoría, no puede mantenerse.

Ante la falta de precisión en este campo, la naturaleza del grupo mixto acaba al arbitrio de la propia corporación, que decide autónomamente al elaborar su reglamento (si es que lo hace y no se limita a aprobar decisiones aisladas cuando se le presente el problema de la constitución de grupo). Una cosa es que el espacio reservado a la *autonomía local* sea de la suficiente amplitud como para albergar la potestad de determinar el contenido de la figura de los grupos políticos, y otra muy distinta es que se deje esta decisión a la mayoría gobernante en cada período. Así ocurre en la práctica. Al menos, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo apuesta por *guardar las apariencias* cuando hay que ordenar la figura: ha de ser una norma reglamentaria la que recoja la creación del grupo mixto, y no basta con un acuerdo del pleno de la corporación (STS de 15 de septiembre de 1995) Como vemos no hay discordancia con lo manifestado por Tribunal Constitucional en niveles territoriales superiores, sobre la necesaria concurrencia de Reglamento (STC 44/95 caso *Grupo mixto del parlamento catalán*). Para aprobar o modificar el reglamento orgánico de una corporación es necesario el voto de la mayoría absoluta de la corporación (art. 47.3.a. LBRL) con lo que sólo desaparecerá el riesgo de la dependencia del grupo mixto respecto de la mayoría política gobernante en los casos de *mayoría minoritaria*<sup>129</sup>.

### V. CONCLUSIONES.

Los grupos políticos en las corporaciones locales no han sido objeto de tratamiento doctrinal extenso. En este trabajo se parte para el estudio de su naturaleza de dos fuentes: de las teorías o estudios sobre los grupos parlamentarios y del concreto ordenamiento local español. De las primeras se observa un panorama muy poco clarificador en el que las teorías tradicionales que entienden al grupo parlamentario como órgano del partido, órgano de la cámara o asociación; se acompañan de teorías eclécticas que barajan aspectos de cada una

---

<sup>129</sup> Hoy, con el art. 73.3 LBRL, parece evidente que ha de facilitarse el grupo mixto al representante que abandone otro, a no ser que la legislación autonómica marque la posibilidad de *no asdritos* que gocen de los mismos derechos que quienes actúen en grupo. Nunca debe quedar al arbitrio de la mayoría la constitución del grupo mixto.

de las tres o de dos de ellas. Del segundo se deduce que a la vista de la regulación positiva actual, de la interpretación constitucional sobre la naturaleza del representante local y de la práctica de las corporaciones municipales y provinciales, hay que concluir que el grupo de concejales o de diputados provinciales es una asociación de representantes, con ciertas especialidades, pero una asociación.

El grupo de representantes típico, ordinario o político sólo existe por voluntad de los cargos locales, puesto que ni siquiera una norma que prescriba la necesidad del grupo para actuar en las corporaciones puede obligar a la formación de un concreto grupo político que no sea el mixto. Así, podrá existir el mandato de actuar en grupo pero nunca en uno ordinario, típico o político si los concejales o diputados no lo desean. El grupo fruto de las voluntades de cargos con intereses políticos afines, responde a la suma de criterios de sus componentes sin ninguna otra vinculación jurídica con sujetos externos (como el partido político) a no ser que también voluntariamente se quieran acatar sus instrucciones. Las corporaciones como instituciones pueden destinar normas a sus grupos pero éstas sólo abarcan la fijación de caminos o procedimientos para relacionarse con ella y con los demás grupos, sin afectar a la esencia de sus decisiones, su autoorganización y su funcionamiento grupal genérico. Por su parte los cargos aceptan la disciplina del grupo si quieren permanecer en él, entre otras cosas porque ellos tienen voz y voto para el establecimiento de esa misma disciplina.

El grupo tiene la finalidad de facilitar la función representativa de los cargos que lo componen, su esencia es principalmente el ser un auxilio, no el constituirse en un órgano con una actuación y objetivos propios. Pero en la tarea de complemento a las labores representativas individuales subyace una puesta en común de las ideas coincidentes en el colectivo, que le hacen alcanzar una autonomía de funcionamiento. Para facilitar esa actuación autónoma se le otorga una capacidad procesal, unos medios y una serie de derechos. Los derechos no son refuerzos para actuar contra sus propios miembros o para restar el protagonismo del representante individual como tal, supliéndole en la capacidad representativa; se trata por contra de mecanismos para hacer posible que un grupo actúe en pie de igualdad con el resto de los que trabajan en una institución. Sólo en ese sentido se predica de los grupos un derecho a ejercer funciones en condiciones de igualdad, que creemos deriva también del art. 23.2 CE.