

EAPC - Món local: urbanisme, tributs, organització i altres àmbits específics



Conseqüències de l'abandonament del grup municipal de procedència, el pas a la situació de membre no adscrit

23-06-2022

1. Plantejament

En l'escrit del 31 de maig de 2021 la regidora A va sol·licitar "la [seva] baixa del grup municipal de Ciutadans a l'Ajuntament de Barcelona així com la [seva] adscripció al grup municipal de Barcelona pel Canvi"; en la mateixa data, la regidora B va demanar "que sigui acceptada la petició formulada per la regidora A, amb NIF [...] per tal que sigui adscrita al grup municipal de Barcelona pel Canvi".

A requeriment de l'Alcaldia, la Secretaria General de l'Ajuntament va emetre un informe en els termes que, resumidament, s'exposen a continuació.

2. Antecedents de fet

2.1 A les eleccions locals del 26 de maig de 2019, la senyora A va resultar electa per a la candidatura presentada per la coalició Barcelona pel Canvi - Ciutadans (BCN Canvi-C's), que va obtenir un total de sis escons. Va prendre possessió del càrrec en la sessió constitutiva de la corporació el 15 de juny de 2019.

2.2 En la sessió extraordinària de cartipàs del 16 de juliol de 2019, el Plenari del Consell Municipal va restar assabentat de la constitució dels grups polítics municipals i dels seus representants. Segons les comunicacions rebudes, les sis persones integrants de la coalició BCN Canvi-C's van constituir dos grups polítics separats, amb la composició següent: (i) **grup municipal de Ciutadans-C's**, integrat pels regidors C (presidenta), D (portaveu), A (portaveu adjunta) i E; i (ii) **grup municipal de Barcelona pel Canvi**, format pels regidors F (president) i B (portaveu).

2.3 El 31 de maig de 2021 van tenir entrada les comunicacions referides en el punt 1, que se situen en l'origen d'aquest informe.

3. Consideracions jurídiques

3.1 Marc legal i reglamentari

3.1.1 La **Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL)**, conté la regulació bàsica dels grups polítics de les corporacions locals en els termes que expressa l'article 73.3.

3.1.2 Per la seva part, la legislació autonòmica de desplegament –constituïda en aquest cas pel text refós de la **Llei municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC)**, aprovat per Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril-, es refereix als grups municipals en l'article 50.

3.1.3 El **Reglament orgànic municipal de Barcelona (ROM)** dedica els articles 40-45 als grups polítics municipals.

3.1.4 Finalment, i també en l'àmbit reglamentari, es va assenyalar –a tall il·lustratiu atesa la supletorietat respecte del ROM- que el **Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF)** inclou la regulació dels grups polítics en els articles 23-29.

Fruit de l'anàlisi d'aquestes disposicions es va argumentar el que segueix.

3.2 Règim jurídic aplicable a la decisió d'abandonar el grup

3.2.1 La situació en què queden els regidors que decideixen abandonar el seu grup de procedència està determinada i regulada a l'article 73.3 de la LBRL, en la redacció que li va atorgar la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, que va introduir la figura dels membres no adscrits. El precepte -interpretat pel Tribunal Constitucional, entre d'altres, en la Sentència 9/2012, de 18 de gener (RTC 2012\9)- no defineix l'estatut dels membres no adscrits i deixa un ampli marge de regulació tant a la normativa autonòmica com al reglament orgànic de la corporació. Sí que estableix, però amb caràcter bàsic, que els seus drets econòmics i polítics no poden ser superiors als que els haurien correspost si haguessin romàs al grup de procedència, i que el seu exercici s'ha de fer en la forma que determini el reglament orgànic, i afegeix a continuació que "aquesta determinació no és aplicable en el cas de candidatures presentades com a coalició electoral quan algun dels partits polítics que la integren decideixi abandonar-la".

3.2.2 L'actuació de la senyora A en deixar el grup polític en el qual estava integrada fins ara es correspon plenament amb la determinació normativa de l'article 73.3 de la LBRL, tant pel que fa a la descripció (l'abandonament del grup de procedència), com quant a la ineludible conseqüència que comporta (passar a la condició de regidora no adscrita). El grup municipal al qual pertanyia no és un d'inexistent (grup municipal de BCN Canvi-C's) –denominació que es correspondria amb la de la coalició per a la qual va resultar elegida i que, en cas de trencament posterior de la coalició, hauria habilitat l'eventual formació de tants grups municipals com formacions la componien-, sinó que ja inicialment es va comunicar la creació de dos grups independents, amb l'adscripció de la senyora A al grup municipal de Ciutadans-C's i l'atribució de la seva representació en qualitat de portaveu adjunta. És aquest el grup polític del qual decideix donar-se de baixa voluntàriament, circumstància que objectivament determina, *ex* article 73.3 de la LBRL, la seva consideració com a regidora no adscrita.

El cessament de l'adscripció de la senyora A al grup de Ciutadans-C's va ser efectiu des del mateix moment en què la interessada ho va comunicar, pel fet de no estar subjecta a l'obtenció de cap autorització o presa de raó, motiu pel qual es va entendre produïda el 31 de maig de 2021. A partir del dia següent, l'1 de juny, el seu estatut va ser el propi dels regidors no adscrits que es descriu a continuació.

3.2.3 Drets de caràcter polític

Els regidors no adscrits gaudeixen de la totalitat dels drets polítics que s'insereixen en el nucli de la funció representativa que comporta l'exercici del dret fonamental de participació reconegut a l'article 23 de la CE. Estem parlant d'un autèntic *ius in officium*, que és correlatiu al dret a la permanència en el càrrec, entre les funcions del qual s'inclouen –en tot cas- les de participar en el control del govern municipal, prendre part en les deliberacions del Plenari i de les seves comissions, emetre el corresponent vot i accedir a la informació necessària per desenvolupar-ne les funcions; per contra, no formen part d'aquest nucli la possibilitat de ser nomenats tinents d'alcalde o membres de la Comissió de Govern.

En vista de la jurisprudència constitucional, els drets polítics dels membres no adscrits són la totalitat dels que els corresponen en atenció al seu estatut legal com a membres de la corporació; no així aquells altres que deriven de la seva pertinença a un determinat grup polític (a tall d'exemple, ser nomenat president, portaveu o portaveu adjunt, participar a la Junta de Portaveus o tenir representacions establertes normativament o estatutàriament per als grups municipals). Per aquesta mateixa raó, en el moment d'abandonar el grup de procedència, es poden extingir les representacions conferides anteriorment per causa de llur pertinença al grup esmentat, però no aquelles altres atorgades exclusivament en atenció a la seva condició de membre del consistori, com pot ser haver estat elegit pel Plenari del Consell Municipal com a membre del Consell Metropolità –càrrec al qual, en virtut de l'article 6.6 de la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (LAMB), és aplicable l'estatut dels membres de les corporacions locals establert per la legislació de règim local-, que, si s'escau, requereixen una decisió expressa de l'òrgan competent.

D'altra banda, la decisió d'abandonar el grup pot impactar en la ubicació dels regidors en el Plenari, atesa la preferència establerta a favor del grup format per la llista més votada (art. 77 del ROM).

3.2.4 Districtes

La senyora A va ser nomenada presidenta del Consell Municipal de Districte. Tenint en compte que el nomenament i la separació de les presidències dels districtes correspon a l'Alcaldia, a proposta del mateix Consell de Districte (article 22.1 de la Llei 22/1998, del 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona), el fet que la senyora A passés a regidora no adscrita no va tenir *per se* cap impacte que incidís en la seva continuïtat en el càrrec esmentat.

D'altra banda, la normativa reguladora dels districtes desconeix la figura del conseller no adscrit. Al marge d'aquesta manca de determinació expressa, es fa difícil pensar en una possible translació de les conseqüències que hem vist fins ara –de l'abandonament del grup per una regidora- a l'àmbit dels districtes, perquè, malgrat l'aplicació supletòria del ROM a aquests, en els consellers de districte manca la nota –essencial- de l'elegibilitat. I aquesta circumstància determina que si, com hem vist en l'apartat 3.2.3, els membres de la corporació no poden ser privats de la seva condició ni de l'exercici de la funció representativa –fins i tot quan abandonen el grup polític de procedència-, en el cas dels districtes, la conseqüència que es pot anticipar és la pèrdua de la seva condició de conseller d'acord amb la causa de cessament establerta a l'article 16.7.a de les Normes reguladores del funcionament de districtes (NRFD) (pèrdua de confiança).

3.2.5 Drets de caràcter econòmic

La decisió d'un o més regidors de passar a la condició de no adscrits disminueix l'aportació al grup d'origen de les quantitats distribuïdes proporcionalment al nombre de regidors de cada grup, i alhora incrementa la xifra disponible per distribuir-la a parts iguals entre tots ells.

3.2.6 Recursos materials i personals

De manera congruent amb el caràcter instrumental que tenen els grups respecte de l'actuació corporativa dels electes locals, la normativa refereix a aquells l'assignació dels recursos econòmics, materials i personals que fan possible l'exercici de les funcions pels membres de la corporació, i no pas als membres considerats individualment.

Pel que fa als membres no adscrits, a banda de la limitació ja esmentada que els seus drets polítics i econòmics no poden ser superiors als que els correspondrien si haguessin continuat en el grup de procedència (art. 73.3 de la LBRL), cal afegir que l'article 50.7 de la LBRL circumscriu l'assignació de recursos al seu favor a l'exercici de les funcions que "formen part de l'estatut dels membres de les corporacions locals i participen en les activitats pròpies de l'ajuntament de manera anàloga a la de la resta de regidors"; un cop més, doncs, es reconeix el caràcter intangible del nucli essencial de la seva funció representativa com a regidors, però no el d'aquelles altres alienes a aquest nucli, singularment, les quals únicament deriven de la seva pertinença a un determinat grup polític.

Si s'escau, un cop formalitzada la renúncia a continuar en el grup, correspon a l'Alcaldia determinar quins són els recursos que es posen a disposició dels regidors no adscrits per a l'exercici de les funcions que "segons les lleis formen part de l'estatut dels membres de les corporacions locals".

3.3 Prohibició d'integració en un altre grup polític o de constituir-ne un de nou

Tant la senyora A com la senyora B sol·liciten la integració de la primera en el grup municipal de Barcelona pel Canvi, del qual la segona és portaveu. No obstant això, aquesta petició no es pot atendre en vista de l'article 73.3 de la LBRL, que, com hem vist, connecta l'abandonament del grup de procedència a la consideració de membre no adscrit, sense cap més opció. Respecte d'això, la STC 9/2012, de 18 de gener, abans esmentada, en el mateix FJ2 raona el següent:

"[...] aquellos concejales que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, [...] tendrán la consideración de miembros no adscritos, sin que la LBRL les reconozca derecho alguno ni a constituir un nuevo grupo ni a integrarse en alguno de los existentes en la corporación [...]."

No tan sols no es reconeix cap dret a la transferència a un altre grup (integrant-s'hi o constituint-ne un de nou), sinó que el Tribunal Constitucional mateix (en l'esmentada STC 246/2012, de 20 de desembre, FJ7), parla explícitament de l'existència d'una "prohibició legal" que determina la "impossibilitat" de dur a terme una actuació com la pretesa:

"Por el contrario, de esa misma doctrina resulta que la prohibición legal impuesta a los concejales no adscritos de incorporarse a otro grupo político o de constituir un nuevo grupo no afecta al núcleo de la función representativa, pues ninguna de las funciones antes relacionadas se ve necesariamente comprometida como consecuencia de la imposibilidad de constituirse en grupo mixto o de integrarse en otro grupo político."

Per tot això, resulta improcedent accedir al que s'ha sol·licitat en aquest cas. La decisió de la senyora A de marxar del grup del qual formava part determina que passi a regidora no adscrita, de manera que resta incursa en la prohibició legal d'integrar-se en un altre grup, i per això a aquest efecte és irrellevant que la seva pretensió sigui sumar-se a l'altre grup format a partir de la coalició amb la qual va concórrer a les eleccions, perquè l'excepció establerta a la norma per no ser considerada membre no adscrita –dissolució de la coalició electoral- ja va operar en el moment en què es van rebre les comunicacions de creació dels dos grups de contínua referència. Des d'aquesta perspectiva, la prohibició que hem vist es projecta sobre el seu propòsit en la mateixa mesura que ho faria si recaigués sobre qualsevol altre grup municipal.

4. Conclusions i decisió municipal

4.1 La senyora A es va donar de baixa del grup municipal de Ciutadans-C's en data 31 de maig de 2021, de manera que a partir del dia següent, 1 de juny, va passar a tenir la consideració de regidora no adscrita a tots els efectes legals.

4.2 L'article 73.3 de la LBRL prohibeix que els membres de la corporació que abandonin el seu grup de procedència s'integrin en un altre grup municipal, sigui dels existents o de nova creació, raó per la qual la petició de la senyora A d'incorporar-se al grup municipal de Barcelona pel Canvi és improcedent.

4.3 L'Alcaldia va dictar una resolució en què deixava constància dels extrems anteriors i va disposar la seva comunicació al Plenari del Consell Municipal.

5. Fets posteriors

5.1 El decret de l'Alcaldia referit al punt 4.3 va ser objecte de recurs contenciós administratiu en procediment de protecció de drets fonamentals instat per la senyora A, en el qual va recaure sentència –ja ferma- desestimatòria de la impugnació, amb expressa imposició de les costes causades. A dia d'avui, resta en tràmit el procediment que se segueix davant el mateix ordre jurisdiccional en mèrits del recurs ordinari interposat per la senyora A contra l'esmentada resolució de l'Alcaldia.

5.2 El Plenari del Consell Municipal, en sessió celebrada el 29 d'octubre de 2021, va designar la senyora A representant de l'Ajuntament de Barcelona al Consell Metropolità de l'Àrea Metropolitana de Barcelona en substitució del senyor F. A la vista de la regulació establerta a la LAMB es va considerar, en essència, que un cop feta efectiva la renúncia del senyor F a la seva condició de regidor d'aquesta corporació, el lloc que ocupava com a conseller metropolità restava vacant i la seva cobertura corresponia als regidors de l'Ajuntament de Barcelona que van resultar electes el 26 de maig de 2019 per a la candidatura BCN Canvi-C's, entre els quals figurava la senyora A.

Des d'aquesta perspectiva, es va estimar que no es donava cap circumstància impeditiva per sotmetre al Plenari del Consell Municipal la proposta de designació de la senyora A com a consellera metropolitana, atès que en la seva persona concorrien els requisits de ser regidora d'aquesta corporació i de formar part de la llista electoral a la qual legalment pertocava cobrir la vacant al Consell Metropolità produïda amb motiu de la pèrdua de la condició de regidor del senyor F (art. 6.8 de la LAMB). El dret de la senyora A a ser proposada com a consellera metropolitana s'inseria en el "nucli de la funció representativa inherent a la seva condició d'electa local", i un eventual vet a la tramitació d'aquesta proposta podria haver comportat la lesió del dret fonamental de participació política reconegut a l'article 23 de la CE. D'altra banda, es va cloure

que l'eventual manca de cobertura del lloc deixat vacant per la renúncia del senyor F, minvaria també la presència institucional de l'Ajuntament de Barcelona al Consell Metropolità establerta legalment, que passaria així de 25 a 24 representants.



Jordi Cases i Pallarès

Secretari general de l'Ajuntament de Barcelona