

## **La legitimación de los grupos políticos municipales para presentar reclamaciones, sugerencias o iniciativas ante el Ayuntamiento**

Álvaro García López  
*Director del Servicio de Asistencia Municipal  
de la Diputación de A Coruña*  
Ramón Valentín López Rey  
*Letrado asesor adjunto*

Antecedentes de hecho.

Fundamentos de derecho.

1. Los grupos políticos.
2. La impugnación de actos y acuerdos.
3. La intervención de los miembros de la corporación en las sesiones.
4. Ley 11/1999, de 21 de abril (Pacto Local).

## Antecedentes de hecho

Un municipio de la provincia formula una consulta respecto a si un grupo municipal como tal está legitimado para presentar una reclamación contra la aprobación de actos y reglamentos municipales y solicitudes o iniciativas de cualquier índole ante el Ayuntamiento.

## Fundamentos de derecho

### 1. Los grupos políticos

*Normas de aplicación:* artículos 20, 32 y 73 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante LRBRL); 23 al 29, 82, y 125 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por el Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (en adelante ROF); Reglamento orgánico municipal (de existir); 74 al 79 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia (en adelante LALG).

Los grupos políticos son asociaciones de concejales para agilizar y facilitar el ejercicio de sus derechos y deberes; la representación electoral la ostentan los concejales y no los grupos; en las sesiones, la intervención de los concejales al margen de su propio grupo no puede suponer limitación de su capacidad de expresión.

Como funciones de los grupos tenemos las siguientes:<sup>1</sup> 1) Actuar como mediadores tanto en relación con el electorado como con los órganos de gobierno de la corporación; 2) Servir como instrumentos de apoyo para el desempeño de los derechos y deberes de los concejales, y 3) Actuar como canales y cauces de formación y defensa de una opinión común frente a los problemas de gobierno y administración municipales.

Los grupos tienen derecho a disponer de un despacho o local con infraestructura mínima de medios. Su derecho esencial viene dado por estar representados en todos los órganos complementarios a través de representantes designados al efecto en la forma legal y reglamentariamente establecida.

### 2. La impugnación de actos y acuerdos

*Normas de aplicación:* artículos 52, y 63 al 67 de la LRBRL; artículos 209 al 217 del ROF; artículo 216 de la LALG.

Contra los actos y acuerdos de las entidades locales los interesados podrán ejercer las acciones procedentes en la vía administrativa y jurisdiccional.

Junto a los sujetos legitimados en el régimen general, podrán asimismo impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del orde-

namiento jurídico los miembros de las corporaciones locales que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos (el plazo para interponer recurso de reposición por los concejales o miembros de las corporaciones locales que hubieran votado en contra del acuerdo se contará desde la fecha de la sesión en que se hubiera votado el acuerdo).

Los recursos administrativos se interponen a tenor de lo dispuesto por los artículos 107 y siguientes de la LRJPAC, y los contenciosos administrativos siguiendo las prescripciones de la LJCA.

Las reclamaciones, alegaciones, sugerencias, oposiciones, etc., contra resoluciones provisionales (salvo lo dispuesto por el citado artículo 107 de la LRJPAC) en relación con las que se haya concedido plazo especial para formularlas no tendrán la consideración de recurso. Sólo después de ser elevada a definitiva la correspondiente resolución podrán interponerse contra ella los recursos que procedan.

Consecuentemente, la reclamación no es un recurso, no es un acto de impugnación, sino instructor, que tiene la virtualidad de coadyuvar a la formación de la voluntad, generalmente política en el ámbito municipal. La finalidad de un trámite de información pública, además de ser un llamamiento para la aportación de datos y elementos de juicio, con vistas al mayor acierto y perfección en la decisión corporativa, supone asimismo una ocasión o una oportunidad para los afectados de alegar o reclamar en defensa de sus intereses; alegaciones o reclamaciones que de ser atendidas evitarían posteriores recursos administrativos o jurisdiccionales.

Presentadas las alegaciones o reclamaciones, según cual sea el órgano llamado a decidir (alcalde, Comisión de Gobierno, Pleno) se procederá a la correspondiente tramitación. Para el supuesto que la resolución provisional sea competencia plenaria, habrán de ser dictaminadas y, en su caso, informadas por el Secretario e Interventor antes de resolver (supuesto, entre otros, de los recogidos en el artículo 49 de la LRBRL y 17 de la LRHL). En este caso, parece que nada impide a los miembros que inicialmente votaron a favor del acuerdo inicial cambiar el sentido de su voto en el acuerdo definitivo, entre otros motivos porque no puede descartarse que les puedan haber convencido los razonamientos de los reclamantes.

Se reitera lo que ya va dicho en el sentido de que el acuerdo definitivo es el recurrible, estando legitimados para ello los miembros de la corporación que votaron en contra de este acuerdo posterior a la exposición al público para reclamaciones y sugerencias.

Sobre acuerdos o aprobaciones provisionales se puede traer a colación, a título de ejemplo, lo prevenido

1. Siguiendo a Morell Ocaña.

en los artículos 17 –relativo a los acuerdos provisionales sobre establecimiento y ordenación de tributos, y ordenanzas fiscales– y 150 de la LRHL –relativo a la aprobación inicial del Presupuesto general–. En el primer caso, artículo 18, tendrán la consideración de interesados a efectos de presentación de reclamaciones: a) los que tuvieren un interés directo o resulten afectados por tales acuerdos; b) los colegios oficiales, cámaras oficiales, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales, económicos o vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios. En el segundo, artículo 152 del mismo texto legal, tienen tal consideración: a) los habitantes en el territorio de la respectiva entidad local; b) los que resulten directamente afectados, aunque no habiten en el territorio de la entidad local, y c) los colegios oficiales, cámaras oficiales, sindicatos, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por intereses profesionales o económicos y vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios.

En uno y otro caso la ley define y concreta el concepto de “interesado”, y parece que en el mismo no se comprende el de un grupo político cuya función política de control y fiscalización se canaliza a través de los mecanismos referidos en el siguiente apartado 3 y los demás derivados de las modificaciones introducidas por la Ley 11/1999.

Puede darse la circunstancia de que un miembro de la corporación integrado en determinado grupo político sea plenamente “interesado” en el asunto de que se trate (siguiendo el ejemplo anterior, en función de lo dispuesto por los artículos 17 o 150 de la LHL), en cuyo caso no ha de existir impedimento alguno en orden a que presente las alegaciones o reclamaciones que juzgue oportuno.

En cuanto a los acuerdos provisionales sobre establecimiento y ordenación de tributos: las reclamaciones formuladas en este trámite por los interesados tienen la virtualidad de coadyuvar a la formación de la voluntad política en materia de tributos locales, y consiguientemente las resoluciones que recaigan sobre las mismas no son susceptibles de recurso. Las reclamaciones que formulen los interesados contra los acuerdos y las ordenanzas provisionales deben ser resueltos por la corporación local, y no son recurribles de forma autónoma, dado que el objeto del recurso lo constituirá la ordenanza definitivamente aprobada.

En cuanto a la aprobación inicial del Presupuesto general nos movemos en similares parámetros a los especificados en el párrafo anterior.

No podrán impugnar acuerdos los miembros de las corporaciones locales que se hayan abstenido o votado en blanco o aquellos que se aprobaron en sesión en la que no estuvieron presentes.

Quienes se ausenten del salón de sesiones iniciada la deliberación y no estuvieran presentes en el momento de la votación se considerará que se han abstenido.

Un miembro de la corporación local, a tenor del contenido del artículo 63.1.b) de la LRBRL parece (por falta de legitimación) que no está legitimado para impugnar actos o acuerdos de órganos locales, por ejemplo, una comisión de gobierno, de los que no forma parte y, por consiguiente, no puede votar en contra.

Independientemente de lo que va dicho, los actos y acuerdos de las entidades locales pueden ser impugnados por la Administración del Estado o por las comunidades autónomas en la forma prevista legal y reglamentariamente.

### 3. La intervención de los miembros de la corporación en las sesiones

*Normas de aplicación:* artículos 82, 84, y del 91 al 97 del ROF.

El régimen jurídico de las actuaciones de los miembros de la corporación en relación con las sesiones del Pleno de la corporación podemos resumirlo como sigue:

–Cualquier miembro de la corporación local puede examinar los expedientes desde el mismo día de la convocatoria de la sesión (artículo 84 del ROF).

–Cualquier miembro de la corporación puede realizar observaciones a las actas de las sesiones, al objeto de que se proceda a la subsanación de meros errores materiales o de hecho (artículo 91.1 del ROF).

–Cualquier grupo político, antes de los ruegos y preguntas, por razones de urgencia, puede proponer una moción para debatir y votar un asunto no comprendido en el orden del día de un Pleno ordinario (artículo 91.4 del ROF).

–Cualquier concejal puede solicitar la retirada de algún expediente del orden del día (artículo 92 del ROF).

–Los grupos políticos pueden solicitar la lectura íntegra de aquellas partes del expediente o del informe o dictamen de la comisión informativa que considere conveniente para su mejor comprensión (artículo 93 del ROF).

–Durante el desarrollo de la sesión los miembros de las corporaciones locales pueden llevar a cabo las siguientes actuaciones: dictamen, proposición, moción, voto particular, enmienda, ruego y pregunta (artículo 97 del ROF).<sup>2</sup>

2. –Dictamen: Propuesta sometida al Pleno tras el estudio del expediente por la comisión informativa, comprendiendo parte expositiva y acuerdo a adoptar.

–Proposición: A ellas se refiere el artículo 82.3 del ROF: “El alcalde o presidente, por razones de urgencia debidamente motivada, podrá incluir en el orden del día, a iniciativa propia o a propuesta de alguno de los portavoces,

–El orden de intervenciones en el debate (artículo 94 del ROF) y las llamadas al orden las realiza el presidente (artículo 95 del ROF).

Si un concejal desea conocer actuaciones de otros grupos en asuntos de carácter municipal debe dirigirse directamente al alcalde, en virtud de su competencia genérica de dirección del gobierno y administración municipales (LRBRL; Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local; ROF).

#### 4. Ley 11/1999, de 21 de abril (Pacto Local)

Supone un avance en el carácter presidencialista del gobierno local otorgando al alcalde competencias de gestión y facultades ejecutivas antes atribuidas al Pleno municipal (modificación de los artículos 20 a 23, 32 a 35, 46.2.a. LRBRL) en aras, según su exposición de motivos a una mayor eficacia en el funcionamiento del respectivo Ayuntamiento.

No obstante lo anterior, el Pleno municipal sigue manteniendo competencias constitutivas, reglamentarias y presupuestarias, y además de ello, como un plus, se potencia la función de control y fiscalización de los órganos ejecutivos, singularmente del alcalde (nueva regulación de la moción de censura, institucionalización de la moción de confianza, nuevo régimen de sesiones y de convocatoria de ellas, y, muy particularmente, la individualización del control y la fiscalización de los órganos de gobierno). El control del equipo de gobierno se integra, por tanto, de dos tipos de medidas, unas que permiten la remoción del alcalde (moción de censura y cuestión de confianza), y otras que solo permiten conocer la actuación del equipo de gobierno o sugerirle determinadas actuaciones.

El nuevo orden de las sesiones viene determinado por el nuevo apartado e) del artículo 46.2 LRBRL: “En los plenos ordinarios la parte dedicada al control de los demás órganos de la corporación deberá presentar sustantividad propia y diferenciadora de la parte resolutoria, debiéndose garantizar de forma efectiva en su funcio-

namiento y, en su caso, en su regulación, la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones.”

Siguiendo la revista *El Consultor*, y a título de ejemplo de un orden del día, se trae a colación el siguiente esquema: I. Parte resolutoria (1. Aprobación del acta anterior. 2. Decretos de la Alcaldía –los que deben ser ratificados–. 3. Mociones de la Alcaldía e informes de Secretaría, Intervención y Tesorería. 4. Dictámenes de las comisiones informativas –estudio de los asuntos concretos del orden del día–. 5. Propositiones y mociones. 6. Votos particulares. 7. Enmiendas. 8. Asuntos sobre la mesa –los de la sesión anterior–). II. Control y seguimiento de la gestión por el Pleno (1. Comunicaciones oficiales. 2. Decretos de la Alcaldía. 3. Mociones de censura o crítica de actuaciones. 4. Ruegos. 5. Preguntas). III. Incidencias durante la sesión (1. Suspensión de la sesión. 2. Interrupciones. 3. Levantamiento de la sesión).

Consecuentemente, y en líneas más generales, las sesiones plenarias constarán de dos partes; una primera, resolutoria de los asuntos incluidos en el orden del día y dictaminados por las comisiones, y una segunda, que puede titularse “Control y fiscalización de los órganos de gobierno” –alcalde, concejales delegados, Comisión de Gobierno, etc.–. Dentro de esta segunda parte de la sesión los asuntos a incluir serán los de ruegos y preguntas, dación de cuenta de los decretos y resoluciones de la Alcaldía, de los tenientes de alcalde, concejales delegados, y otros de tal naturaleza y finalidad.

El control y la fiscalización, función política, se canaliza a través de los grupos políticos pero, sin perjuicio de ello, nada impide que los concejales, a título individual, también la lleven a cabo; de ahí que puedan existir ruegos y preguntas formulados a cualquiera de los órganos de gobierno, propuestas o mociones. Efectivamente, los miembros de las corporaciones locales, según el artículo 12 del ROF tienen el derecho y el deber de asistir, con voz y voto, a las sesiones del Pleno y a la de aquellos

---

asuntos que no hayan sido previamente informados por la respectiva comisión informativa, pero en este supuesto no podrá adoptarse acuerdo alguno sobre estos asuntos sin que el Pleno ratifique su inclusión en el orden del día.” Se trata de una propuesta que se somete al Pleno relativa a un asunto incluido en el orden del día que acompaña a la convocatoria, diferenciándose del dictamen en que este fue elaborado por la correspondiente comisión informativa.

–Moción: Propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno; se puede formular por escrito u oralmente (artículo 91.4 del ROF). Hace referencia a asuntos urgentes, que se voten como tales, que no tengan cabida en ruegos y preguntas y que no figuran en el orden del día, siendo posible su presentación sólo en las sesiones ordinarias.

–Voto particular: Propuesta de modificación de un dictamen formulado por un miembro que forma parte de la comisión informativa (debe haber asistido a la misma). Deberá acompañar al dictamen desde el día siguiente a su aprobación por la comisión en la forma dispuesta por el artículo 136.1 del ROF (por tanto, cabe entender que deberá ser formulado por escrito).

–Enmienda: Propuesta de modificación de un dictamen o proposición presentada por cualquier miembro, mediante escrito presentado al presidente

antes de iniciarse la deliberación del asunto. Se diferencia del voto particular en que emana de un corporativo que no pertenece a la comisión informativa. La enmienda, a diferencia del voto particular, surge posteriormente.

–Ruego: Sólo puede formularse en las sesiones dentro del obligado apartado de ruegos y/o preguntas. Se trata de la formulación de una propuesta de actuación dirigida a alguno de los órganos de gobierno municipal –alcalde, tenientes de alcalde, Pleno, Comisión de Gobierno– (no a los grupos de la oposición o a otros concejales). Responden al principio de colaboración. Puede plantearse por cualquier miembro de la corporación o por los grupos políticos a través de sus portavoces; pueden presentarse antes de la celebración de la sesión, por escrito, o en la misma sesión, de forma oral o escrita. Pueden ser sometidos a debate pero no a votación.

–Pregunta: Sólo puede formularse en las sesiones dentro del obligado apartado de ruegos y/o preguntas. Cuestión planteada a los órganos de gobierno en el seno de un Pleno. Tiene por finalidad enterarse o informarse sobre las diversas características o circunstancias de un asunto concreto. No da lugar a la adopción de acuerdos. Responde al principio de conocimiento e información. Puede plantearse oralmente o por escrito.

otros órganos colegiados de que formen parte, y sobre tal particular, en consideración al artículo 23 de la CE, la STS del 9/6/1988 señala que los concejales tienen derecho a ejercitar las facultades que a su cargo corresponden, y, entre ellas, las de intervenir en las sesiones plenarias proponiendo, discutiendo y votando acuerdos. Según la opinión mayoritaria, el hecho de que para su actuación corporativa se constituyan en grupos, con designación de portavoz, a través del que normalmente se interviene en los debates, no excluye el que, en ocasiones, los concejales puedan instar el uso de la palabra para exponer su punto de vista sobre un asunto determinado o el del propio grupo, dado que del contenido del artículo 94 del ROF no se deduce que siempre hayan de manifestarse por medio del portavoz.

Consecuentemente, todos los órganos de gobierno (alcalde, tenientes de alcalde, concejales delegados, etc.) están sometidos a control y fiscalización del Pleno. Tal control se puede llevar asimismo a través de las comisiones informativas que anteriormente se limitaban a dictaminar aquellos asuntos que eran competencia del Pleno, y que en el momento actual, con arreglo al llamado "Pacto Local" son también instrumento de control y fiscalización a través del «seguimiento de la gestión»; es decir, cada comisión informativa puede controlar a través de ruegos y preguntas, propuestas, etc., en materias de su competencia a todos los órganos de gobierno, sin perjuicio del control ejercido por el Pleno. Ahora las comisiones informativas lo son de estudio, informe o consulta y, también, de seguimiento. ■