



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL PLENO

ASUNTO: SOBRE LA ASIGNACIÓN DE ESPACIOS O LOCALES A LOS GRUPOS POLÍTICOS MUNICIPALES SEGÚN LA NORMATIVA VIGENTE Y EL USO Y COSTUMBRE HASTA LA FECHA.

Informe solicitado en virtud de lo establecido en el Reglamento Orgánico del Pleno, artículo 275.2, a petición de la portavoz del grupo municipal EH Bildu Gasteiz, D^a. Rocío Vitero Pérez.

Régimen jurídico: artículo 275.2 ROP.- “Además de los informes preceptivos señalados en el artículo 122.5 letra e) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen local, podrán solicitar a la Secretaría General informe jurídico sobre la legalidad de un asunto de competencia municipal la cuarta parte como mínimo de las personas que sean miembros de la Corporación o quienes sean Portavoces de los grupos que representen el mismo”

1.- Antecedentes y cuestión planteada:

En la Junta de Portavoces extraordinaria de 23 de junio de 2023, se manifestó por parte de las portavoces de los grupos EH Bildu y PP que en este Ayuntamiento desde siempre se ha venido siguiendo el criterio de que, sin perjuicio de la Alcaldía, la asignación de despachos o locales a los grupos políticos se hacía a elección de los propios grupos políticos, en función de su representatividad, de mayor a menor. Por tanto, la asignación de espacios por iniciativa exclusiva del gobierno constituiría un cambio de uso y costumbre municipal. En aquella sesión, ambas portavoces expresaron su voluntad de solicitar un informe jurídico a la Secretaría General del Pleno, si bien finalmente es el grupo EH Bildu el que formula una petición formal con el siguiente tenor:

“Sobre la asignación de espacios o locales a los grupos políticos municipales según la normativa vigente y el uso y costumbres realizados hasta la fecha para la asignación de los mismos”.

2.- Regulación aplicable a la asignación de despachos o locales a los grupos políticos.

Dos son los preceptos que contemplan el uso de espacios municipales por parte de los grupos políticos municipales, los artículos 27 y 28 del ROF:

Art. 27:

“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.”

Art. 28.:

“1. Los grupos políticos podrán hacer uso de locales de la Corporación para celebrar reuniones o sesiones de trabajo con asociaciones para la defensa de los intereses colectivos, generales o sectoriales de la población.

2. El Presidente o el miembro corporativo responsable del área de régimen interior establecerán el régimen concreto de utilización de los locales por parte de los grupos de la Corporación, teniendo en cuenta la necesaria coordinación funcional y de acuerdo con los niveles de representación política de cada uno de ellos.

3. No se permitirá este tipo de reuniones coincidiendo con sesiones del Pleno o de la Comisión de Gobierno.”

En lo que atañe a nuestro caso, no cabe duda de que el precepto aplicable es el primero (art. 27), pues como se ha señalado por la jurisprudencia (STSJ de Castilla y León, Burgos num. 151/2022 de 16 mayo):

“QUINTO (...) La lectura de ambos preceptos permite subrayar, como lo hace la sentencia impugnada, el distinto nivel de intensidad de uno y otro, pues **mientras en el primero (art. 27) se establece una obligación imperativa de proporcionar locales a los concejales en la sede consistorial, sólo subordinada a las posibilidades funcionales de la organización administrativa propia de la entidad local**, en cambio **en el segundo (art. 28) se regula una facultad de uso de los locales de la Corporación en el marco de la normativa de régimen interior que regule el uso de esos locales y teniendo en cuenta la coordinación funcional y la representación propia de cada grupo.**”

Pero no es ésta la única diferencia. Así como al uso de los locales de obligada asignación en la sede municipal no se le impone limitación específica alguna, salvo la razonablemente genérica de que sean utilizados para las reuniones del grupo o para recibir visitas de ciudadanos, sin embargo, el derecho a la utilización de los otros locales se restringe a la celebración de reuniones o sesiones de trabajo con asociaciones para la defensa de los intereses colectivos, generales o sectoriales de la población.”

Por otra parte, nuestro Reglamento Orgánico del Pleno comprende en su artículo 109, una previsión respecto de la asignación de espacios a los grupos políticos, esencialmente coincidente con las anteriores:

“Artículo 109. Oficinas de los Grupos Municipales: **Cada Grupo dispondrá de un local adecuado y del material de oficina necesario.** Asimismo, los Grupos Políticos podrán hacer uso de los locales municipales, teniendo en cuenta la necesaria coordinación funcional.”

La aplicación de estas previsiones de asignación de despachos y locales a los grupos políticos ha sido objeto de diversas sentencias que permiten extraer



algunas nociones sobre el contenido y alcance de este derecho que corresponde a los grupos políticos municipales.

2.1.- Alcance del derecho:

En este punto, adquiere especial relevancia la Sentencia del TS de 12 de diciembre de 2000, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª):

*“... los grupos políticos sólo **tienen derecho a una infraestructura mínima de medios materiales y personales en la medida en que sea posible, en la medida de las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local, dice la norma**, por tanto si el Ayuntamiento en su momento y previa la constitución de los distintos grupos hizo la atribución de medios materiales y personales, que estimó pertinente de acuerdo con esa situación y con sus posibilidades, la nueva situación creada con posterioridad, al surgir un nuevo grupo político, el mixto, no generaba, como el recurrente pretende, el derecho a que se le asignaran sin más los mismos derechos y medios que a los demás grupos, sino que exigía una nueva valoración y distribución de los medios materiales, a partir de los grupos existentes en tal momento y de las posibilidades de la Administración, ya que **los grupos no tienen ningún derecho concreto, a medios materiales o personales, sino el que les corresponda de acuerdo con las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local**. Y por tanto el grupo mixto, podía ciertamente solicitar una nueva distribución de medios personales o materiales a la vista de la nueva situación, pero no sin más el reconocimiento del derecho concreto a determinados medios, aparte de que como las actuaciones muestran y la sentencia ha valorado ya se le había asignado la infraestructura mínima para el ejercicio de sus funciones.*

*(...) como se ha visto y el artículo 27 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales, dispone, **los derechos de los Grupos Políticos carecen de concreción, la norma sólo refiere, una infraestructura mínima, y además atemperada, a las posibilidades funcionales que en cada momento tenga la Corporación**, y de otro, porque a la vista de esa previsión de la norma, lo que la recurrente podía y debía haber solicitado, antes de cualquier concreción sobre medios materiales y personales, es que el Ayuntamiento procediera a una nueva valoración y distribución de los medios materiales y personales que podía asignar a los Grupos Políticos, modificando el acuerdo anterior, si procedía, ya que en éste se habían contemplado cuatro Grupos Políticos y con posterioridad eran cinco...*

En similares términos la STSJ Cantabria (Contencioso), secc. 1ª, de fecha 24 de abril de 2.010, nº 425/2010, con el siguiente tenor:

“SEGUNDO.- La sentencia apelada deduce que la cuestión no radica en que la agrupación demandante no tenga local en las dependencias municipales sino en que, el que se les ha asignado en la última planta del edificio del Ayuntamiento que es donde deben instalarse, abandonando el que ocupaban en la primera planta, no reúne las condiciones para cumplir la función que deriva del art. 23.2 CE que dice que los ciudadanos: "Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes".



Sin embargo, la sentencia referida concluye que no se integra en el derecho al cargo derivado del art. 23.2 CE el derecho a disponer de un local para dichos fines pues depende de las funcionalidades del ente local, **ni es un derecho al local que elija cada grupo, sino a un local razonablemente adecuado a su funcionalidad, toda vez que ha quedado acreditado que todos los grupos de la oposición tienen un local asignado en la misma última planta del edificio y que, por el contrario, el local asignado permite cumplir las funciones de reunión y para atender las visitas de los ciudadanos, es por lo que el cambio de local no vulnera el derecho derivado del art. 23.2 CE.**

2.2.- Motivación y razonabilidad de la asignación o denegación de espacios.

Partimos de que no hay como tal un criterio preestablecido sobre el modo en que se han de repartir los espacios municipales disponibles. STSJ de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª) Sentencia num. 1016/2009 de 13 mayo:

“De tales preceptos, dada la configuración legal del derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE, no se infiere que exista un criterio preestablecido, sino que la disposición de medios materiales y personales estará en función de las posibilidades de la Corporación y de las necesidades que para el ejercicio de la función, razonablemente, precise cada Grupo Político.”

No obstante, esa falta de criterio preestablecido no exime del deber de que la decisión adoptada sea razonable y justificada. En esta idea incide la reciente Sentencia del TSJ de Castilla y León, Burgos (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia num. 151/2022 de 16 mayo:

“(…) No obstante, tales derechos estarían supeditados a las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local, que podrían justificar la imposición de una restricción, limitación o minoración en la efectividad de su ejercicio. **Ahora bien, entendemos que, al tratarse de unos derechos conectados directamente con el derecho fundamental de participación reconocido en el art. 23 de la Constitución tienen una protección especial que obliga a que cualquier circunstancia que determine un condicionamiento o limitación en su ejercicio deba quedar plenamente acreditada y justificada.**

Asimismo, en caso de resultar imposible una eventual asignación de espacios por imposibilidad funcional de la organización, esta decisión no solo debe estar debidamente justificada, sino que además debe acreditarse la imposibilidad. STSJ Cantabria, sec. 1ª, de fecha 26 de octubre de 2.012, nº 789/2012:



"De la normativa reseñada se desprende que los derechos de los grupos políticos locales no son derechos absolutos, cuyo ejercicio deba quedar necesariamente exento de cualquier tipo de límite o restricción, sino que los mismos pueden ver condicionada su efectividad por razones de tipo organizativo, funcional o económico.

*TERCERO.- En la interpretación, de la normativa que regula la cuestión objeto de debate, el Tribunal Supremo ha establecido, en concreto en las sentencias de 21 de enero de 2002 y 31 de enero de 2006, que la obligación que establece el artículo 27 del ROFF, está subordinada a las posibilidades funcionales de la organización administrativa propia de la Entidad Local, por lo que **si dentro de esas posibilidades es imposible proporcionar dichos locales, no existe obligación legal al respecto.***

*No obstante, por tratarse de unos derechos conectados directamente con el derecho fundamental de participación reconocido en el arts. 23 de la CE, las circunstancias que determinen un condicionamiento o limitación en su ejercicio deben quedar acreditadas. **De ahí que no sea suficiente con la mera alegación a la existencia de problemas organizativos, funcionales o económicos para entender debidamente justificada la negativa al ejercicio de estos derechos, sino que es preciso que el Ayuntamiento así lo acredite,** como así ha fijado el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 6 Nov. 2006, rec. 3085/2001.*

STSJ de Castilla y León, Burgos num. 151/2022 de 16 mayo.

*"Contando con mencionadas dependencias el edificio consistorial y estando distribuido el uso de dichas dependencias en los términos referidos, **considera la Sala que la sentencia apelada acierta y no verra cuando concluye que no existe disponibilidad de local o dependencia para facilitarlos a los recurrentes para que lo pudieran destinarlo a su uso en su condición de concejales en los términos requeridos por el art. 27 del RD 2568/1986, toda vez que el uso que ya se hace de los locales y dependencia existente en esa edificación principal, tanto en su planta baja como en su primera planta o superior, responde también a su organización administrativa, siendo además lógico y razonable que el propio Alcalde- Presidente que en un principio compartía despacho en la planta baja con la Sra. Secretaria del Ayuntamiento, pueda hacer uso individual y separado de una de las dependencias habilitadas en la planta superior,** sin que esta nueva distribución suponga un trato perjudicial ni discriminatorio de los concejales recurrentes, dado que no es la misma situación política y jurídica la del Alcalde que la de los citados concejales y más aún cuando el resto de los grupos políticos del Ayuntamiento demandado no tienen tampoco adjudicado local o dependencia a los fines del art. 27 citado en el Edificio Consistorial.*

*Por ello, considera la Sala que la adjudicación en estas condiciones de un local o dependencia en el otro edificio municipal que el Ayuntamiento tiene a tan solo 11,50 metros del edificio consistorial, **cuando dicho local reúne las condiciones de habitabilidad y funcionamiento puestas de manifiesto por la arquitecta municipal y que han sido recordadas por la sentencia apelada revelan y acreditan que en el presente caso no se ha incumplido respecto***



de los recurrentes los derechos que le reconocen tanto el art. 23.2 de la C.E. como el art. 27 del RD 2568/1986, y menos aún cuando en el presente caso estamos hablando de un pequeño Ayuntamiento con una población de 326 habitantes en el año 2019, con siete concejales y con cinco grupos políticos.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 6 noviembre 2006

“SEXTO: El motivo ha de prosperar porque la Sentencia no ha tenido en cuenta las exigencias que comporta el derecho fundamental invocado por la recurrente. Ciertamente, el derecho a ejercer las funciones propias del cargo público representativo de concejal es de los que se califican de configuración legal. Pero, pese a ello, sigue siendo un derecho fundamental y su contenido jurídico no se reduce a las concretas previsiones de las normas que le dotan de tal configuración. Por el contrario, comparte con los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución un especial valor que exige interpretar los preceptos que regulan su ejercicio de la forma más favorable a su efectividad, tal como ha insistido desde el primer momento el Tribunal Constitucional con tanta reiteración que no es necesario hacer cita de Sentencias ya que se trata de un principio hermenéutico firmemente asentado en nuestro ordenamiento.

Pues bien, precisamente, por ese especial valor de los derechos fundamentales, de todos ellos, cuando sus titulares pretenden ejercerlos en supuestos como el que aquí concurre, **corresponde al poder público frente al que se quieren hacer valer justificar razonadamente, si es el caso, las causas que impiden el ejercicio pretendido con toda la extensión que las normas configuradoras le confieren.** Esto quiere decir que, en el supuesto que contemplamos, el derecho del artículo 23.2 de la Constitución se proyecta sobre el haz de facultades que la legislación atribuye a los concejales para desempeñar sus cargos y que **era el Ayuntamiento el llamado a justificar en términos concretos los motivos que impedían aceptar la propuesta del Grupo Socialista.**

Si bien, como decíamos, no hay un criterio preestablecido que determine el modo en que se han de repartir los espacios, la jurisprudencia ha considerado razonable, entre otros, el uso del criterio de representatividad de los grupos políticos (elección de mayor a menor):

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Bilbao, num. 334/2012 de 18 diciembre:

.-(...), la parte recurrente no acredita la desviación de poder, ni la carencia de justificación, arbitrariedad o error patente en la actuación de la Alcaldía de Basauri (según los parámetros exigidos en la sentencia de 23 de junio de



*2010 pronunciada por el Tribunal Supremo, Sala 3ª, sección 6ª, en el recurso de casación nº 1594/2007) en tanto parece claro que, siendo dicho órgano - la Alcaldía Presidencia- el competente según los preceptos que se invocan para acordar la distribución de los locales entre los diversos grupos municipales y **aun siendo dicha potestad discrecional, el criterio seguido para el reparto de los despachos otorgando preferencia en la elección a los grupos políticos que hubieran obtenido mayor número de votos parece razonable** ello sea (ó no) cierto que con anterioridad (cuando el PSE-EE tenía el gobierno municipal y, en consecuencia, la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Basauri) se hubiese seguido (ó no).*

2.3.- Competencia para acordar el reparto de despachos

En cuanto a la competencia para distribuir los despachos y locales disponibles entre los grupos políticos, el art. 27 del ROF no determina cuál es el órgano competente, a diferencia del art. 28 que, en relación al uso de locales de la Corporación para celebrar reuniones o sesiones de trabajo con asociaciones, sí especifica que la decisión recaerá en el Presidente o el miembro corporativo del área de régimen interior.¹

En todo caso, parece claro que la decisión sobre el reparto de despachos debe entenderse recaída sobre el Alcalde o Alcaldesa, pues, conforme al art. 124.4.ñ) de la LBRL, corresponden al Alcalde “aquéllas (funciones) que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no se atribuyan a otros órganos municipales”. Asimismo, de conformidad con el art. 41.2 del ROF, corresponde al Alcalde “Dirigir el gobierno y administración municipales y, en el marco del Reglamento orgánico, la organización de los servicios administrativos de la Corporación”.

2.4.- Resumen del presente apartado.

De lo expuesto hasta este momento cabe concluir, a modo de resumen, que los grupos políticos municipales tienen derecho a disponer en la propia sede de la entidad local de un despacho o local, en definitiva, una infraestructura mínima de medios materiales y personales, para reunirse de manera independiente y recibir visitas de ciudadanos, y que tal derecho solo está subordinado a las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local.

¹ Esta distinción tiene sentido porque el art. 28 del ROF se refiere al uso de locales de la corporación una vez constituida y organizada esta, durante todo el tiempo de duración del mandato corporativo. Sin embargo, el reparto de despachos entre los grupos políticos es propio de los momentos iniciales del mandato corporativo, cuando incluso es posible que ni siquiera se hayan delegado las competencias de Alcaldía o Junta de Gobierno.



La competencia para la asignación de tales despachos o locales correspondería a la Alcaldía, pero dicho reparto ha de hacerse motivadamente, conforme a criterios razonables, no arbitrarios ni que puedan denotar una desviación de poder. En este sentido, la mayor o menor representatividad de los grupos políticos es, qué duda cabe, un criterio razonable, pero eso no significa que deba ser el único criterio, pues puede haber otros en función de la propia configuración de la sede municipal, de las necesidades de los servicios administrativos, de la ubicación de la Alcaldía, etc.. En todo caso, los criterios empleados han de ser razonables y la decisión motivada, eludiendo cualquier arbitrariedad. En el supuesto más extremo, la imposibilidad de ceder un espacio en la propia sede consistorial, dicha circunstancia debería venir debidamente acreditada.

3.- Respecto a la existencia de usos o costumbres establecidos en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en materia de distribución de despachos.

Por la portavoz del grupo político EH Bildu, que finalmente ha formulado la pregunta del presente informe, así como por la portavoz del grupo PP, en la Junta de Portavoces se afirmó la existencia de un uso o costumbre en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, conforme al cual al inicio del mandato corporativo los grupos municipales eligen los despachos a ocupar en función de su representatividad, de mayor a menor.

Con el fin de comprobar dicha afirmación, desde la Secretaría General del Pleno hemos revisado las actas de las Juntas de Portavoces remontándonos hasta el año 2010, pues no hemos podido hallar actas de las Juntas de Portavoces anteriores a dicha fecha, ni en nuestros archivos, ni en el archivo general del Ayuntamiento.

Así, la única mención que hemos encontrado en relación con el reparto de despachos, la hallamos en la sesión de la Junta de Portavoces de 15 de junio de 2015, en la que literalmente se recoge lo siguiente:

“Se distribuyen a los portavoces copias de los planos de distribución de despachos en la Casa Consistorial, y se manifiestan las preferencias de cada Grupo por orden de mayor a menor.

El Grupo Popular ocupará los despachos que deja libres el Grupo PNV, hasta el número 34.

El Grupo EH los que deja libres el Grupo PSE.

El Grupo Sumando, los numerados como 34.1, 39.1 y 39.

El Grupo Irabazi, el 40, con posibilidad de utilizar de forma compartida el 98, cuando se adapte para reuniones.



El Grupo PSE y el Grupo PNV ocuparán los despachos ubicados en el pasillo central de la segunda planta. Los del Grupo PSE a partir del numerado como 3.”

Como se ve, en aquella ocasión en efecto los despachos se distribuyeron a elección de los grupos de mayor a menor, con la salvedad de que el grupo PNV ocupó la Alcaldía, y el grupo PSE, la cuarta fuerza en aquellas elecciones municipales, ocupó despachos ubicados en el pasillo central de la segunda planta, donde habitualmente se sitúan los grupos que forman el gobierno.

Un solo precedente constatable difícilmente permitiría hablar de uso o costumbre municipal asentada. En todo caso, no cabe duda de que el criterio de elección de espacios en función de la respectiva representatividad de los grupos, de mayor a menor, puede ser un criterio legítimo y razonable, pero no necesariamente el único, ni siquiera el principal, ya que podrían utilizarse otros, como las propias necesidades de los servicios administrativos, o la agrupación de los grupos que conformen el gobierno en torno a los despachos de la Alcaldía, o en una determinada planta, etc., que podrían resultar igualmente legítimos y razonables. No en vano, como decíamos al comienzo, la asignación a los grupos de *“una infraestructura mínima de medios materiales y personales”*, ha de ofrecerse siempre *“en la medida en que sea posible, en la medida de las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local”*, evitando siempre, eso sí, incurrir en arbitrariedad.

Es cuanto tengo el honor de informar,

En Vitoria-Gasteiz, a 4 de julio de 2023

**EL SECRETARIO GENERAL ACCIDENTAL DEL PLENO
UDALBATZAREN BEHIN BEHINEKO IDAZKARI NAGUSIA**