

Constitución de las corporaciones locales y estatuto de sus miembros*

LOURDES DE LA TORRE MARTÍNEZ

*Profesora titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Jaén*

1. Planteamiento inicial
2. La legitimidad democrática de los electos locales ex art. 140 CE y su vinculación con el derecho fundamental de participación pública del art. 23.2 CE
3. Elección de los electos locales
 - 3.1. Elección de concejales, diputados provinciales, cabildos insulares canarios y consejeros insulares baleares
 - 3.2. Elección del alcalde, presidente de la diputación provincial, del Cabildo Insular de Canarias y del Consejo Insular de Mallorca
4. Mecanismos para la destitución de los electos locales: moción de censura y cuestión de confianza
 - 4.1. Moción de censura
 - 4.2. Cuestión de confianza
5. Los grupos políticos locales. Reciente modificación del art. 73.3, apartado 5, LBRL, mediante la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia
 - 5.1. Naturaleza y constitución
 - 5.2. La dotación económica
6. El concejal no adscrito
7. Retribuciones de los cargos electos locales
8. Conclusiones
9. Bibliografía

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar algunas de las cuestiones que han suscitado mayor controversia doctrinal y jurisprudencial.

Artículo recibido el 30/04/2025; aceptado el 16/05/2025.

* Este trabajo se inserta en el marco del proyecto del plan nacional de generación de conocimiento 2022 del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023 titulado "Entidades Locales y movilidad sostenible", con referencia PID2022-141071OB-C22, y dentro del Grupo de investigación "Administración Pública y Ciudadanos: régimen jurídico" (APCI), SEJ-630, PAIDI.

cial en torno a la constitución de las corporaciones locales y al estatuto de los electos locales a lo largo de los años de vigencia de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL). Se abordan aspectos diversos, algunos de ellos más antiguos —como el relativo al sistema de elección del alcalde— y otros de aparición más reciente —como la reforma del art. 75.3 LBRL mediante la Ley Orgánica 1/2025—. Todos ellos, no obstante, giran en torno a la legitimidad democrática reconocida a los electos locales en el art. 140 de la Constitución Española (CE) y al respeto infranqueable del derecho fundamental de participación pública establecido en el art. 23 CE. Se trata de debates aún abiertos —en los que existen propuestas doctrinales de mejora legislativa— que siguen requiriendo, cuando menos, una reconsideración sosegada.

Palabras clave: *legitimación democrática; derecho fundamental de participación política; grupos políticos locales; concejal no adscrito; retribuciones.*

Constitution of local corporations and the status of their members

Abstract

This article analyzes some of the issues that have generated the most doctrinal and jurisprudential controversy regarding the constitution of local corporations and the status of locally elected officials throughout the years of the Law 7/1985, of April 2, on the Bases of Local Regime (LBRL). Diverse aspects are addressed, some older — such as the system for electing the mayor — and others more recent — such as the reform of art. 75.3 LBRL by Organic Law 1/2025. All of them, however, revolve around the democratic legitimacy recognized for locally elected officials in Article 140 of the Spanish Constitution (SC) and the unbreachable respect for the fundamental right of public participation established in Article 23 SC. These are still open debates — with doctrinal proposals for legislative improvement — that continue to require, at the very least, calm reconsideration.

Keywords: *democratic legitimization; fundamental right of political participation; local political groups; non-attached councilor; remuneration.*

1

Planteamiento inicial

El análisis de la constitución de las corporaciones locales y del estatuto de sus miembros ha de partir del examen del gobierno local¹. La CE incluye a los municipios y a las provincias juntos (art. 137 CE), y les reconoce autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. A continuación, los arts. 140 y 141 CE establecen una distinción fundamental según se trate de entidades que cuentan o no con una base representativa directa. Así, los municipios —cuyo gobierno y administración corresponde a sus ayuntamientos— se integran por los alcaldes —que se eligen por los concejales o por los vecinos— y los concejales —que se eligen por los vecinos del municipio “mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley”—. Con remisión a la ley de la regulación de las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto. La provincia —cuyo gobierno y administración se encomienda a las diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo— se presenta como una entidad de segundo grado, determinada por la agrupación de municipios. Y las islas, en los archipiélagos, tienen su administración en forma de cabildos o consejos insulares.

La LBRL parte de una distinción esencial de funciones entre alcalde, como presidente de la corporación (art. 21 LBRL), y pleno (art. 22 LBRL). El alcalde asume funciones de gobierno y de dirección política municipal —es el órgano competente para adoptar la mayoría de las resoluciones administrativas—. El pleno ostenta competencias de control político y fiscalización de los órganos de gobierno, así como la adopción de decisiones administrativas de especial relevancia para el municipio, y ejerce además funciones normativas, como la aprobación del reglamento orgánico y de las ordenanzas².

Los grupos políticos han sido objeto de sucesivas reformas en línea con el proceso de parlamentarización. La Exposición de Motivos de la Ley 11/1999, de 21 de abril, que es la que incorpora el apartado 3 del art. 73 LBRL, señala en su introducción que “se pretende una mención expresa en la Ley de Bases a que la actuación corporativa de los miembros de las Corporaciones locales se realice a través de los grupos políticos, con la posibilidad de dotación económica para su funcionamiento siguiendo una regulación similar a la que se contempla en el Reglamento del Congreso de los Diputados para

1. Una de las cuestiones principales en el estudio del sistema de gobierno local es el análisis de las relaciones entre los órganos del gobierno local. Estas reglas comprenden, entre otros aspectos, la composición y elección de sus órganos de gobierno, las relaciones que median entre ellos, y las formas de participación de los ciudadanos en la vida local. Sánchez Morón (1995).

2. Díez Sastre (2010: 563).

sus grupos políticos". Es cierto que tras las diversas reformas normativas operadas, como resultado de la evolución del régimen local, existen semejanzas entre el funcionamiento del modelo parlamentario y el de gobierno local; así pues, la doctrina se refiere a la "parlamentarización" del gobierno local³. A pesar de ello, siguen existiendo diferencias considerables, que impiden realizar una identificación plena entre las formas de gobierno estatal y autonómico, y local⁴.

La Carta Europea de Autonomía Local de 1985 (CEAL)⁵ recoge un concepto de autonomía local como "el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos", que se ejerce por asambleas o consejos integrados por "miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal" (art. 3.1 y 2). España formuló una reserva respecto del art. 3.2, porque el sistema de elección directa que en él se prevé debe "[...] ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma", quedando de este modo salvaguardado el régimen de elección indirecta de los miembros electivos de las diputaciones provinciales y no tener que disponer obligatoriamente la elección directa en las entidades locales de carácter no necesario⁶. También se refiere al estatuto de los representantes locales y prevé que debe asegurar el libre ejercicio de su mandato (art. 7, apartado 1).

La LBRL, con la denominación "estatuto de los miembros de las Corporaciones locales" (Capítulo V del Título V), regula, con carácter mínimo, un conjunto de derechos y deberes de los electos locales, su régimen retributivo, las limitaciones del número de cargos públicos con dedicación exclusiva, algunas cuestiones relativas a su régimen de incompatibilidades y el régimen de responsabilidad civil y penal al que se encuentran sometidos. A ello dedica los arts. 73 a 78 LBRL (a los que se añadieron los arts. 75 bis y 75 ter, por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, LRSAL)⁷. Esta regulación del estatuto de los miem-

3. Entre otros: Parejo Alfonso (2008); Alonso Higuera (2008); Delgado del Rincón (2012); García y Flores (2022); Díez Sastre (2019: 117-118).

4. Se implanta un sistema dicotómico entre política y función pública, que genera problemas. Jiménez Asensio (2011: 170-171). Para Díez Sastre, resulta innecesario hacer responsable del ejercicio de competencias técnicas a los electos locales. Por otro lado, la atribución de capacidad decisoria al pleno en cuestiones administrativas también resulta problemática. Si bien trató de corregirse en el marco del proceso de "parlamentarización" del Gobierno local, aún existen decisiones administrativas que corresponden al pleno y que dificultan la gestión municipal. Una forma de solventar esta situación puede ser incluir figuras como los directivos locales, que pueden servir de enlace entre los políticos y los empleados públicos. Díez Sastre (2019: 121-122).

5. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985.

6. Fernández Farreres (2003: 39-40).

7. La LRSAL fue especialmente criticada por la doctrina. Se caracterizó por su pésima calidad técnica, sus deficiencias, incongruencias y contradicciones, que pronto se pusieron de manifiesto, con una rápida reacción de las comunidades autónomas y, algo después, con la

bros de las corporaciones locales, que se recoge en la LBRL con carácter general, aplicable a los concejales, lo es también a los diputados provinciales.

Junto a esta regulación básica estatal, debe tenerse en cuenta, en el ámbito autonómico, la legislación aprobada por cada comunidad autónoma, que ha asumido competencias en materia de régimen local⁸ a través de sus respectivos estatutos de autonomía, y en el ámbito local, los reglamentos orgánicos locales, que pueden aprobar las entidades locales en ejercicio de su potestad reglamentaria y de autoorganización⁹.

Como punto de partida, el art. 73.1 LBRL remite a la legislación electoral la regulación de la determinación del número de miembros de las corporaciones locales, el procedimiento para su elección, la duración de su mandato y los supuestos de inelegibilidad e incompatibilidad. Una vez que hayan tomado posesión de su cargo, los miembros de las corporaciones locales gozan de los honores, prerrogativas y distinciones propios del mismo, que se establezcan por la ley del Estado o de las comunidades autónomas, y están obligados al cumplimiento estricto de los deberes y obligaciones inherentes a aquel (art. 73.2 LBRL); y a efectos de su actuación corporativa, se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan, con excepción de los miembros no adscritos (art. 73.3 LBRL).

En este contexto, tratamos de analizar las cuestiones esenciales que han generado mayor polémica a lo largo de los años de vigencia de la LBRL relativas al estatuto de los miembros locales. Adelantamos que todas ellas no son nuevas, sino que se han manifestado en el pasado —algunas de forma recurrente—, y aún no han obtenido solución. Se trata de debates aún abiertos que, con alta probabilidad, volverán a plantearse. En particular este artículo se centra en las siguientes cuestiones, que son las que estudiamos con más detalle: la legitimidad democrática y su vinculación con el derecho fundamental de participación pública del art. 23.2 CE; mecanismos de elec-

intervención del TC declarando la inconstitucionalidad total o parcial de algunos preceptos e interpretando conforme a la CE otros. Carbonell Porras (2023: 9).

8. Un análisis detenido de la normativa autonómica excede los propósitos de este trabajo, pero resulta aquí obligada la referencia, entre todas, a la regulación aprobada por Castilla y León, por su tratamiento detallado de la regulación de los electos locales: la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la conferencia de titulares de alcaldías y presidencias de diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los plenos (arts. 7 y ss.).

9. El reglamento orgánico local se perfila como un instrumento regulador idóneo en esta materia para, dentro del marco de la legislación básica estatal y autonómica, acometer una triple función: definir un modelo propio de estatuto jurídico del electo de cada entidad local; desplazar, con su regulación, la aplicabilidad directa del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en adelante ROF; y determinar, si se estima conveniente, el código de conducta propio de cada entidad local. Alonso Higuera (2017b: 468-469).

ción y de destitución; los grupos políticos locales y su dotación económica; el concejal no adscrito; y las retribuciones.

2

La legitimidad democrática de los electos locales ex art. 140 CE y su vinculación con el derecho fundamental de participación pública del art. 23.2 CE

El punto de partida de nuestro trabajo ha de centrarse en la legitimidad democrática de la que gozan los electos locales (art. 140 CE) como manifestación del art. 23.2 CE y como límite que ha de respetar, en todo caso, el legislador básico. Dicho precepto reconoce el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, y asegura la permanencia en el cargo y el pleno ejercicio de los derechos de participación política a cada uno de ellos, sin perjuicio de la posible constitución de grupos políticos para canalizar la actuación corporativa. El art. 6 CE reconoce a los partidos políticos como instrumento fundamental de la participación política.

La jurisprudencia del TC ha matizado estas ideas. De un lado, mantiene que el derecho al cargo público pertenece de forma exclusiva a las personas físicas elegidas, a los concejales, y no a los partidos políticos (así lo manifiesta, de forma temprana, en la conocidísima Sentencia 10/1983, de 21 de febrero)¹⁰. El TC mantiene a lo largo del tiempo que la interpretación del art. 23.2 CE conlleva el ejercicio igualitario y sin perturbaciones ilegítimas del cargo representativo al que se haya accedido y el mantenimiento o permanencia en el mismo¹¹, según las normas en cada caso aplicables, ya

10. En la Sentencia 10/1983, de 21 de febrero, el TC desarrolla el contenido del derecho al cargo público y considera que la expulsión de un concejal de un partido político no puede determinar el cese de su mandato, por no estar vinculado por ningún mandato imperativo, y no poder depender de la voluntad de los partidos. De acuerdo con los arts. 6, 23, 68, 69, 70 y 140 CE, es inequívoco "que la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado" (FJ 3). El TC llega a la siguiente conclusión: "Una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral, y titulares, por tanto, de una función pública a la que no pueden poner término decisiones de entidades que no son órganos del Estado, en el sentido más amplio del término". Para el TC, la vulneración, tanto en la persona del representante como en la de los representados, del derecho fundamental del art. 23.1 CE, implica también "una violación del derecho de los representantes a permanecer en su cargo" (FJ 4). Doctrina reiterada en otras sentencias posteriores: 20/1983, 28/1983, 167/1991 y 123/2017.

11. El alcance del art. 23.2 CE no se limita a la adquisición del cargo público representativo, sino que además se extiende a la conservación de ese estatuto hasta la expiración del mandato o la renuncia. La adquisición, suspensión y pérdida de dicha condición incide en un derecho fundamental protegible por la vía de amparo ante el TC (sentencias del TC 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero). La Sentencia 10/1983 declara que "sólo se denominan represen-

que el art. 23.2 CE confiere la representatividad y voluntad de permanencia en el cargo de los ciudadanos al cargo electo, no al partido político en cuyas listas se presenta. De otro lado, el TC reconoce que el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal (Sentencia 103/2013, de 25 de abril). Proclama que el principio representativo constituye el fundamento de la autonomía local, que es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas. Este principio ha sido consagrado para los municipios con una intensidad especial —una regulación más minuciosa en la CE—, frente a la prevista para islas y provincias. Para el TC, el art. 140 CE “otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE). Un plus de legitimidad democrática, frente a la profesionalización, que, en todo caso, debe ser respetada por el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía municipal” (FJ 6)¹². Esta conexión entre el art. 23 CE y la especial legitimación democrática de los electos locales ha sido igualmente reconocida por el TS¹³.

tantes aquellos cuya designación resulta directamente de elección popular, esto es, aquellos cuya legitimación resulta inmediatamente de la elección de los ciudadanos”.

12. Recurso de inconstitucionalidad (1523-2004) interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local (LMMGL), que declaró la inconstitucionalidad del art. 126.2, párrafo segundo, inciso primero, de la LBRL. Este precepto preveía que el alcalde podía nombrar, como miembros de la junta de gobierno local, a personas que no ostentasen la condición de concejales, siempre que su número no superase un tercio de sus miembros, excluido el alcalde. El TC argumenta la inconstitucionalidad del citado precepto en el art. 140 CE, que, al atribuir el gobierno y la administración a los ayuntamientos, integrados por alcaldes y concejales, impone la elección democrática de sus integrantes, como manifestación del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, del art. 23 CE. Esta sentencia contó con el voto particular del magistrado Andrés Ollero Tassara, al que se adhirió Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. Sostiene que el art. 140 CE garantiza la autonomía municipal, pero rechaza que ello implique reservar en exclusiva a alcaldes y concejales las funciones de gobierno y administración, al no estar dichas funciones delimitadas de forma unívoca por el texto constitucional.

13. Recordemos que el art. 63.1.b) LBRL prevé que, junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo, podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos. El TS, en la Sentencia 964/2025, de 11 de marzo (recurso de casación 1069/2022), se ha pronunciado para interpretar el art. 21.1.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, LJCA. El TS no comparte la interpretación restrictiva de las facultades de los concejales para intervenir en un proceso en el orden contencioso-administrativo que realiza la sentencia impugnada, limitada a las previsiones del art. 63.1.b) LBRL, al considerar que no resulta compatible con la noción de afectación de los derechos o intereses legítimos, que es el presupuesto para ser parte codemandada en un proceso contencioso-administrativo, según el art. 21.1b) LJCA, que habilita al concejal a personarse en el proceso como parte codemandada de la Administración. El TS concluye que los concejales ostentan legitimación a efectos de comparecer como codemandados en procedimientos sobre reclamación económica dirigidos frente al ayuntamiento. Negar a los

3

Elección de los electos locales

3.1

Elección de concejales, diputados provinciales, cabildos insulares canarios y consejeros insulares baleares

Los concejales son elegidos por los vecinos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto (art. 19.2 LBRL), según establece la legislación electoral general (arts. 197 y ss. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, LOREG). Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de la aplicación de la escala recogida en el art. 179 LOREG, atendiendo al número de residentes, salvo los que funcionan en régimen de concejo abierto. La atribución de los puestos de concejales en cada ayuntamiento se realiza siguiendo el mismo procedimiento previsto en el art. 163.1 LOREG para los diputados del Congreso (art. 180 LOREG).

El régimen de incompatibilidades de los electos locales, junto con las causas de inelegibilidad, se recogen en la LOREG (arts. 6, 177, 178, 202 y 203), que establece los impedimentos para acceder al ejercicio de estos cargos públicos¹⁴.

Las corporaciones municipales se constituyen en sesión pública el vigésimo día posterior a la celebración de las elecciones —salvo que se hubiese presentado recurso contencioso-electoral contra la proclamación de los concejales electos, en cuyo supuesto se constituyen el cuadragésimo día posterior a las elecciones—. Se constituye una mesa de edad integrada por los elegidos de mayor y menor edad, presentes en el acto. La mesa declarará constituida la corporación si concurren la mayoría absoluta de los concejales electos. En caso contrario, se celebrará sesión dos días después, quedando constituida la corporación cualquiera que sea el número de concejales presentes (art. 195 LOREG).

Respecto de los diputados provinciales, su elección se basa en un sistema indirecto. La condición de elector corresponde a los concejales de los ayuntamientos comprendidos en la provincia correspondiente, y se apoya en la esencia de la provincia como entidad local, que, según el

concejales la legitimación para personarse como codemandados en lo contencioso-administrativo contradice su estatuto jurídico, pues su función de fiscalización (arts. 140 y 23.2 CE) incluye tanto una dimensión política como jurídica, legitimándolos para ejercer acciones judiciales en defensa del principio de legalidad (art. 106 CE, FJ 3).

14. En la doctrina, entre otros, Blanquer Criado (2007: 1874-1875).

art. 141 CE, está determinada por la agrupación de municipios¹⁵. El número de diputados correspondiente a cada diputación provincial se determina, atendiendo al número de residentes de cada provincia, según el baremo del art. 204 LOREG. Una vez constituidos todos los ayuntamientos de la provincia, la Junta Electoral de Zona elabora una relación de los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores que hayan obtenido representación en cada partido judicial (art. 205 LOREG). A continuación, tras asignar los puestos de diputados, dicha Junta Electoral convoca por separado —en el plazo de cinco días— a los concejales de las formaciones con derecho a representación, para que elijan, de entre las listas avaladas por al menos un tercio de ellos, a los diputados titulares y tres suplentes para cubrir posibles vacantes. Finalizado el proceso, la Junta proclama a los diputados electos y a sus respectivos suplentes (art. 206 LOREG). Este sistema de elección indirecta de los diputados provinciales ha sido objeto de numerosas críticas doctrinales debido, principalmente, a su déficit democrático¹⁶. Como peculiaridad, cuentan con una circunscripción *sui generis*, que no guarda relación con ninguna división territorial administrativa, sino con los partidos judiciales. A cada partido judicial se le atribuye un diputado, sin que ningún partido pueda contar con más de tres quintos del número total de diputados provinciales, con el fin de garantizar un cierto equilibrio en la representación de los partidos en la diputación (art. 204 LOREG).

En Canarias, la función de gobierno, administración y representación de cada isla corresponde a los cabildos insulares, que tienen asimismo la condición de instituciones propias de la comunidad autónoma (art. 2 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares)¹⁷. Los consejeros insulares en cada isla canaria se eligen por sufragio universal, directo y secreto —en urna distinta de la destinada a la votación para concejales—, el número de consejeros se determina en el art. 201 LOREG en función de los residentes. Su elección es mediante el procedimiento previsto para la elección de concejales, pero cada isla constituye una circunscripción electoral, por mandato de cuatro años. Los cabildos insulares se constituyen en sesión pública —dentro de los treinta días siguientes a la celebración de las elec-

15. Esta circunstancia resulta determinante en el debate abierto sobre el papel de la provincia en el modelo territorial español. Díez Sastre (2019: 115).

16. Este sistema es criticado, entre otros, por Morell Ocaña (2011: 1584-1585); Cosculluela Montaner (2011: 1549-1557); Font y Galán (2015: 28 y ss.); Fernández Hernández (2021).

17. La organización de los cabildos se parece a la de los municipios de gran población (disposición adicional 14 LBRL), y ejercen las competencias que con carácter general corresponden a las diputaciones provinciales, así como las que asumen como instituciones autonómicas (art. 41.1 LBRL). Carbonell Porras (2019: 375).

ciones—, formándose una mesa de edad según lo previsto en el art. 195 LOREG para las corporaciones locales. La presentación de candidaturas, sistema de votación y atribución de puestos seguirá con el procedimiento previsto para la elección de concejales (art. 201.4 LOREG)¹⁸.

En el caso de las Islas Baleares, su comunidad autónoma es uniprovincial, pero sus cuatro islas están gobernadas por los consejos insulares, que se asemejan en su organización y competencias a las provincias¹⁹. Cada uno de los consejos insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza estará integrado por los consejeros elegidos en las respectivas circunscripciones, por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, mediante un sistema de representación proporcional respetando el régimen electoral general. La duración de su mandato es de cuatro años (art. 64.1 y 2 Estatuto de Autonomía aprobado mediante Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears)²⁰. El número de consejeros electos y el procedimiento para su elección se regulan en la legislación electoral de los consejos insulares²¹.

Cada uno de los consejos insulares debe constituirse en el plazo máximo de 45 días desde la celebración de las elecciones (art. 64.5 Estatuto de Autonomía)²².

18. El pleno —que se integra por todos los consejeros insulares electos— es el órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el Gobierno insular y de control y fiscalización de los órganos del cabildo insular (art. 52 Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares).

19. A estos les son de aplicación las normas de la LBRL que regulan la organización y el funcionamiento de las diputaciones provinciales, y asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en la LBRL, y las que les correspondan según el Estatuto de Autonomía de Baleares (art. 41.3 LBRL), aprobado mediante Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero. Según prevé el citado estatuto, los consejos insulares son las instituciones de gobierno de cada una de las islas y ostentan el gobierno, la administración y la representación de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, y de las islas adyacentes a estas. Gozan de autonomía en la gestión de sus intereses, y son también instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (art. 61 Estatuto de Autonomía y art. 2 Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares).

20. El Consejo Insular de Formentera está integrado por los candidatos electos en las elecciones municipales que tienen lugar en esta isla, que pasan a ser automáticamente consejeros de este consejo (art. 3 Ley 4/2022, de consejos insulares).

21. El Consejo Insular de Mallorca está integrado por 33 consejeros; el de Menorca, por 13 consejeros; y el de Ibiza, por 13 consejeros. La atribución de las plazas de consejeros electos a las candidaturas tiene que hacerse según lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. A efectos de la atribución de las plazas de consejeros electos no se tendrán en cuenta las candidaturas que no hayan obtenido al menos el 5 % de los votos válidos emitidos en la circunscripción electoral correspondiente (art. 7 de la Ley 7/2009, de 11 de diciembre, electoral de los consejos insulares).

22. El pleno está integrado por todos los consejeros electos, y, como órgano máximo de representación política de los ciudadanos de la isla, asume el gobierno de la institución, como también el control y la fiscalización de la administración del consejo insular (art. 15 Ley 4/2022, de consejos insulares). Se constituye en sesión pública en el periodo comprendido entre los días veintiuno y cuarenta y cinco desde la fecha de las elecciones. El pleno del Consejo Insular

3.2

Elección del alcalde, presidente de la diputación provincial, del Cabildo Insular de Canarias y del Consejo Insular de Mallorca

Tras la celebración de las elecciones municipales, constituida la corporación local, en la misma sesión de constitución, se elige al alcalde de entre los concejales que encabezan sus correspondientes listas. La CE, en el art. 140, establece que serán elegidos “por los concejales o por los vecinos”, permitiendo una elección directa e indirecta. El procedimiento específico para elegir alcalde se encuentra regulado en la LOREG, con un mandato de cuatro años (arts. 177 y 194.1 LOREG). El candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos será proclamado electo. Si ninguno de ellos la obtiene, será proclamado alcalde el concejal que encabece la lista con mayor número de votos populares en el correspondiente municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo. En los municipios de entre 100 y 250 habitantes pueden ser candidatos a alcalde todos los concejales (art. 196 LOREG). Uno de los temas más cuestionados y recurrentes, sin duda, es el referente a la elección del alcalde. Por su parte, en los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto, según dispone el art. 29 LBRL, los electores eligen directamente al alcalde por sistema mayoritario (art. 179 LOREG).

No han faltado propuestas legislativas y doctrinales para modificar el sistema de elección del alcalde. Algunos autores plantean un modelo de elección directa del alcalde²³. Recordamos el Informe del Consejo de Estado, de 24 de febrero de 2009, sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, que analiza diversas opciones de modificación del sistema electoral local; entre ellas, algunos modelos de elección directa de alcalde, y sus consecuencias. La prioridad ha sido el reforzamiento del sistema de partidos, que conlleva un déficit: el papel de los candidatos²⁴. No se trata únicamente de garantizar la elección del candidato más votado, sino de instaurar un sistema de elección directa que permita alcanzar una mayoría suficiente para gobernar con estabili-

de Formentera se constituirá de acuerdo con el título IX de esta ley y las disposiciones establecidas en su reglamento orgánico (art. 16 Ley 4/2022, de consejos insulares).

23. Sobre elección directa del alcalde, pueden consultarse, entre otros: García García (2011); Navarro y Sweeting (2015); Ridao y García (2015); Arenilla Sáez (2015); Bertrana y Magre (2017); Díez Sastre (2019: 122-124).

24. El Informe dedica un apartado específico —el VI— a la elección del alcalde, guiado por dos objetivos: 1) reforzar la representatividad democrática del presidente de la corporación municipal; 2) potenciar la gobernabilidad de las corporaciones municipales, al dotar a su presidente de mayor respaldo electoral. Estos dos objetivos apuntan al reforzamiento “de un modelo que podría llamarse de alcalde presidencialista”. Se trata de evitar el transfuguismo o, en general, la difícil formación de mayorías en el pleno municipal, que suponen un freno a la gobernabilidad.

dad²⁵. Tradicionalmente, los argumentos que avalan la adopción de un sistema de elección directa del alcalde han sido principalmente el incremento de la legitimidad de los Gobiernos locales —acercando las decisiones de carácter político a los ciudadanos— y una mayor estabilidad y gobernabilidad de los ayuntamientos en el escenario de fragmentación política actual. No podemos perder de vista el peso de los partidos políticos en los procesos electorales municipales, que ha sido y sigue siendo notable. Así pues, la elección directa supone sobre todo un reto para ellos, que pueden perder su influencia en la política local. No obstante, en los países que han incluido esta forma de elección, sucede que un porcentaje considerable de los alcaldes no están afiliados a ningún partido, y ello a la larga puede ser un obstáculo, que conlleva una serie de consecuencias desde el punto de vista político²⁶. En cualquier caso, el cambio en la forma de elección del alcalde acarrea inevitablemente un examen detenido sobre el reparto de poder entre los órganos municipales y las relaciones entre ellos²⁷. En consecuencia, la implantación de este modelo requeriría una reflexión general sobre la forma de gobierno en el ámbito local.

Junto a la elección del alcalde, la LOREG regula el procedimiento de elección del presidente de la diputación provincial. La diputación provincial se reúne en sesión constitutiva presidida por una mesa de edad, integrada por los diputados de mayor y menor edad presentes en el acto, para elegir al presidente de entre sus miembros (art. 207 LOREG). Para ser elegido presidente, el candidato —que puede ser cualquiera de los diputados provinciales— debe obtener mayoría absoluta en la primera votación y simple en la segunda.

25. Algunas de las propuestas legislativas en este sentido han sido las siguientes: el 7 de diciembre de 1998, la presentada por el Grupo Socialista para la modificación de la LOREG, y que planteaba la elección directa del alcalde por los ciudadanos por razones de naturaleza política fundadas en la búsqueda de una mejor gobernabilidad, una mayor identificación del alcalde con los electores y un reforzamiento del ayuntamiento; en 2014, el Partido Popular declaró su voluntad de implantar este sistema, aunque, en realidad, se decantaba por establecer el modelo de “la lista más votada”, que reiteró en 2018; el 7 de septiembre de 2018 el Grupo Popular presentó una nueva proposición para modificar las disposiciones relativas a las elecciones municipales (el art. 180 LOREG), y preveía el establecimiento de un sistema de doble vuelta electoral para las elecciones locales, en el que se diferenciaban varios escenarios. Ninguna de estas propuestas ha visto la luz. En la doctrina encontramos distintas propuestas en torno a la elección del alcalde; entre otros: Parejo Alfonso (2005: 67); Velasco Caballero (2020: 57-59); Domínguez Vila (2020: 130); Cosculluela Montaner (2019: 17-18); Fernández Hernández (2021).

26. Díez Sastre expone el ejemplo de Alemania, Italia y Reino Unido. Díez Sastre (2019: 123-124).

27. Y, en concreto, sobre los mecanismos de control del alcalde por el pleno, pues la moción de censura y la cuestión de confianza no encajan bien en un modelo de alcaldes elegidos directamente por los vecinos. García García afirma que el sistema de destitución de los alcaldes ha de ser coherente con el sistema previsto para su designación, de ahí que la alteración del sistema de elección de los mismos incida también en los mecanismos previstos para su cese. Ello plantea la cuestión de si la elección del alcalde por parte de los vecinos es compatible con el establecimiento de sistemas tales como la moción de censura o la cuestión de confianza, en base a los cuales la continuidad del órgano unipersonal al frente de la gestión local depende del mantenimiento de la confianza del pleno. García García (2011: 226).

En Canarias, el presidente del cabildo insular será el candidato primero de la lista más votada en la circunscripción insular (art. 201.5 LOREG)²⁸.

En Baleares, el presidente del consejo insular es elegido por el pleno entre sus miembros²⁹. Según dispone el art. 16.7 de la Ley 4/2022, de consejos insulares, en la sesión constitutiva del pleno se procederá a la elección del presidente, y se regula en el art. 20 de la Ley 4/2022, de consejos insulares. El candidato propuesto presentará al pleno su programa de gobierno y solicitará su confianza, cuyo otorgamiento requiere mayoría absoluta en primera votación y mayoría simple en segunda. El mismo quórum se requerirá en las sucesivas propuestas de presidente que puedan presentarse (art. 66.1 y 2 Estatuto de Autonomía)³⁰.

4

Mecanismos para la destitución de los electos locales: moción de censura y cuestión de confianza

Una de las similitudes que guarda la forma de gobierno local con la parlamentaria es la inclusión en el ámbito local de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política típicos: la moción de censura y la cuestión de confianza³¹. Su regulación, objeto de diversas reformas normativas, se

28. Es el órgano de representación máxima de la corporación insular y es responsable de su gestión política ante el pleno de la misma (art. 56.1 y 2 Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares). Es el órgano superior responsable de la dirección, coordinación e impulso de la administración del cabildo insular, "correspondiéndole la unidad de dirección política y administrativa de su actividad, estableciendo las directrices e impartiendo las instrucciones que sean precisas a los consejeros insulares responsables de las áreas o departamentos insulares y a los demás órganos directivos de la administración insular" (art. 67.1 Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares).

29. El presidente del consejo insular dirige el gobierno y la administración insulares y designa y separa libremente al resto de miembros del consejo ejecutivo, coordina su acción y es políticamente responsable ante el pleno.

30. Las reglas para la elección del presidente del consejo insular se establecen en el art. 20 de la Ley 4/2022, de consejos insulares. Pueden ser candidatos todos los consejeros electos que hayan sido cabeza de lista electoral, o los que los sustituyan legalmente en la candidatura. La mesa de edad debe proponer al pleno el candidato que presente más firmas de consejeros en apoyo a su candidatura; en caso de empate, el que pertenezca a la lista electoral más votada. El candidato propuesto debe presentar al pleno su programa político y, con debate previo, solicitar su confianza. Si el pleno otorga la confianza política al candidato por mayoría absoluta de sus miembros, el candidato es proclamado presidente; en caso contrario, la misma propuesta se debe someter a nueva votación, y otorga la confianza la mayoría simple. Si en las votaciones mencionadas el pleno no otorga su confianza, se deben tramitar propuestas sucesivas en la forma anteriormente expuesta; si han transcurrido cuarenta y ocho horas a partir de la primera votación para la investidura y ningún candidato ha obtenido la confianza del pleno, se proclamará presidente quien encabece la lista electoral con el mayor número de votos. Quien resulte proclamado presidente debe tomar posesión ante el pleno mediante juramento o promesa. Al Consejo Insular de Formentera se le aplica lo previsto en el título IX de la Ley 4/2022, de consejos insulares.

31. La introducción de la moción de censura en el ámbito local no ha estado exenta de críticas. Algunos autores consideran que no existe equivalencia entre la arquitectura constitucional y el funcionamiento del régimen local con el sistema parlamentario, pues aleja al electorado de la decisión de elección del alcalde en un sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas,

encuentra en la LOREG. La LBRL contempla estos mecanismos como competencias del pleno del ayuntamiento, remitiéndose expresamente a lo dispuesto en la LOREG (arts. 22.3, 33 y 123.1.b LBRL).

Los mecanismos de destitución del alcalde resultan igualmente aplicables al presidente de la diputación provincial (art. 207.4 LOREG), al del cabildo insular (art. 201.7 LOREG y art. 56.3 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares) y al del consejo insular (arts. 22.b y c de la Ley 4/2022, de consejos insulares).

4.1

Moción de censura

La tramitación de la destitución del alcalde se regula en el art. 197 LOREG³², de forma detallada, con una fórmula de aplicación general a todos los supuestos y basada en el sistema de moción de censura constructiva. La moción de censura conlleva la exigencia de responsabilidad política al alcalde, su cese, e implica una nueva elección³³. Así lo ha venido reconociendo el TC³⁴.

y que dicha elección podría haber sido, conforme al artículo 196.c) LOREG, directamente atribuida a la lista más votada por el electorado. Su inclusión en el ámbito local fue primero por la jurisprudencia del TC (sentencias del TC 5/1983, 30/1983), validada por el TS, y no hubo regulación legal hasta la aprobación de la Ley 5/1987 y, más tarde, la LOREG. Rebollo Puig (1985: 473); Cosculluela Montaner (2011: 1545); Domínguez Vila (2020: 122); Fernández Hernández (2024).

32. La complejidad en la aplicación de su régimen jurídico ha llevado a sucesivas modificaciones desde su redacción originaria. El art. 197 LOREG se ha modificado tres veces: por el art. único.63 de la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, para exigir que la moción de censura deba ser propuesta por la mayoría absoluta (Ortega Álvarez, 2011: 760); por el art. único.1 de la Ley orgánica 8/1999, de 21 de abril, que añade algunas normas sobre la tramitación y votación, detallándose que la mayoría absoluta es “del número legal de miembros de la corporación” (Trujillo Pérez, 2000: 80), e incluyendo un nuevo apartado para incorporar la moción de censura a los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto con especialidades (con la reforma efectuada con la LMMGL se establece que la votación sobre la moción de censura al alcalde en el pleno será pública y se realizará mediante llamamiento nominal, art. 22.3); y por el art. único.57 de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que modifica el art. 197, apartado 1, letras a) y e). Fija un quórum reforzado cuando entre los firmantes de la propuesta de moción de censura hubiera concejales no adscritos. Esta medida fue muy criticada por un sector de la doctrina. Entre otros: Gavara de Cara (2011: 140, 142); Delgado del Rincón (2012: 347). El TC declaró la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo tercero del art. 197, apartado 1.a), de la LOREG, en la Sentencia del TC 151/2017, de 21 de diciembre. El TC declara, de forma innovadora, que la ruptura de un concejal con su partido político no siempre tiene naturaleza fraudulenta. Elimina el quórum reforzado exigido a los concejales no adscritos. Lomo Casanueva (2018); López de la Riva Carrasco (2018: 137); Fernández Hernández (2021).

33. La moción de censura es, “en los regímenes de división de poderes, una especie de flexibilización o modulación de la absoluta separación de poder, en tanto que hace depender la permanencia del Gobierno de la voluntad del Parlamento en cualquier momento de la legislación y no sólo en la investidura”. Rebollo Puig (1985: 462).

34. En la Sentencia del TC 81/2012, de 18 de abril, se caracteriza a la moción de censura, de un lado, como “un instrumento de control y de exigencia de responsabilidad política al alcalde por parte del Pleno y, por tanto, un mecanismo de relación entre los órganos del gobierno municipal”. Por otro, cuando prospera, la moción de censura (constructiva) es “causa de cese del alcalde inicialmente designado, que pone fin anticipado a su mandato [...] y, también, un procedimiento extraordinario de elección de uno nuevo” (FJ 3). Delgado del Rincón (2012: 344-345).

La presentación, tramitación y votación de la moción de censura al alcalde se rige por el art. 197 LOREG. Se debe proponer, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, y habrá de incluir un candidato a alcalde —puede serlo cualquier concejal cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción—³⁵. El escrito con la propuesta de la moción de censura debe incluir las firmas autenticadas por notario o por el secretario general de la corporación, y deberá presentarse ante este por cualquiera de sus firmantes. El secretario general comprobará que la moción presentada reúne todos los requisitos exigidos, y extenderá en el mismo acto una diligencia acreditativa. A continuación, se presentará en el registro general de la corporación por cualquiera de los firmantes de la moción, quedando el pleno automáticamente convocado para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de su registro. El secretario de la corporación debe remitir notificación de tal circunstancia a todos los miembros de la misma —en el plazo máximo de un día, a contar desde la presentación del documento en el registro—, a los efectos de su asistencia a la sesión, especificando la fecha y hora de la misma. El pleno estará presidido por una mesa de edad —se excluyen alcalde y candidato a la alcaldía—, y actuará como secretario el que lo sea de la corporación. La mesa se limitará a dar lectura a la moción de censura y a someterla a votación —constatando para poder seguir con su tramitación que en ese mismo momento se mantienen los requisitos exigidos en la LOREG, dando la palabra al candidato a la alcaldía, al alcalde y a los portavoces de los grupos municipales—. Ningún concejal puede firmar durante su mandato más de una moción de censura (art. 197 LOREG)³⁶.

Asimismo, pueden ser destituidos de su cargo mediante moción de censura el presidente del cabildo (201.7 LOREG) y el presidente del consejo

35. El art. 197.1 a), segundo párrafo, LOREG se ha anulado y se ha declarado inconstitucional por el TC, mediante la Sentencia de 10 de junio de 2025. Este párrafo preveía que en el supuesto de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o hubiera formado parte del grupo político municipal al que pertenecía el alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida se vería incrementada. El TC ha estimado la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en relación con el art. 197.1.a) párrafo segundo LOREG, y lo ha declarado inconstitucional, al entender que dicho párrafo lesiona el art. 23.2 CE, el derecho de participación política de los concejales. La duda de constitucionalidad se planteó al promoverse, unos años antes, una moción de censura contra el alcalde de Arredondo (Cantabria), y uno de los firmantes había formado parte, con anterioridad, del mismo grupo municipal al que pertenecía el alcalde. En este caso, en aplicación del art. 197.1.a) párrafo segundo LOREG, se exigía una mayoría reforzada para promover la citada moción, y era preciso un concejal más para alcanzar el quorum de promoción. En esta localidad no era posible, por ello, se daba una imposibilidad práctica de promover la moción de censura.

36. En los municipios en los que se aplique el régimen de concejo abierto, la moción de censura tiene algunas especialidades, que se recogen en el art. 197.4 LOREG.

insular balear (art. 66.3 Estatuto de Autonomía y art. 22.b Ley 4/2022, de consejos insulares)³⁷, que se regirá por la legislación electoral general.

4.2

Cuestión de confianza

La cuestión de confianza del alcalde se añade en el art. 197 bis LOREG mediante la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (art. único)³⁸.

El alcalde podrá plantear al pleno una cuestión de confianza, vinculada a la aprobación o modificación de los siguientes asuntos: los presupuestos anuales³⁹; el reglamento orgánico; las ordenanzas fiscales; la aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal. La presentación de la cuestión de confianza figurará expresamente en el punto del orden del día del pleno. El alcalde puede plantear al pleno una cuestión de confianza, vinculada a la aprobación o modificación de los asuntos citados, y para adoptar tales acuerdos se requiere el quórum de votación exigido en la LBRL para cada uno de ellos —que se efectuará mediante el sistema nominal de llamamiento público—.

37. En el supuesto de que prospere una moción de censura, el presidente cesa en el momento de la adopción del acuerdo. El consejero que resulte proclamado para la presidencia debe tomar posesión según dispone el art. 20 Ley 4/2022 (art. 22.4 Ley 4/2022, de consejos insulares).

38. Como explica la Exposición de Motivos, se hace con el propósito “[...] de dotar a los ayuntamientos de un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de tomas de decisiones en las materias señaladas, que tienen la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal”.

39. Un ejemplo de cuestión de confianza lo encontramos en la Sentencia del TS de 13 de febrero de 2015 (recurso 6446/2008). En ella, el TS entra a considerar el carácter que ha de otorgarse a la aprobación de un presupuesto que es sometido a una cuestión de confianza por la presidencia de las entidades locales, en aplicación del art. 197.bis LOREG. El TS analiza el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Bezana frente a la Sentencia del TSJ de Cantabria, de 20 de noviembre de 2006, por la que se estimaba el recurso contencioso-administrativo presentado frente a la resolución del alcalde por la que ordenaba la publicación del presupuesto de la entidad, al entender que el mismo había quedado definitivamente aprobado al haber sido sometido a una cuestión de confianza, según prevé el art. 197.5 LOREG. El TSJ de Cantabria argumenta que no puede entenderse que la LOREG contenga un procedimiento extraordinario de aprobación de los asuntos que pueden vincularse a una cuestión de confianza y diferente del recogido en el Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL). Por lo tanto, entendía que la aprobación del presupuesto no excluía la necesidad de someter el expediente a la fase de audiencia e información pública. Por su parte, el citado ayuntamiento, al contrario, consideraba que vincular el presupuesto a una cuestión de confianza constituye un proceso extraordinario, que exceptúa el régimen general del TRLRHL. Por ello, a su juicio, la aprobación del presupuesto tras una cuestión de confianza debería ser definitiva, sin requerir una nueva votación plenaria. Finalmente, el TS considera que la aprobación del presupuesto sometido a una cuestión de confianza debe entenderse como inicial y no definitiva. Esta sentencia cuenta con el voto particular de los magistrados Luis María Díez-Picazo Jiménez y María del Pilar Teso Gamella.

Para la presentación de la cuestión de confianza será requisito previo que el acuerdo se haya debatido en el pleno y que este no hubiera obtenido la mayoría necesaria para su aprobación.

La LOREG regula las consecuencias del fracaso de una cuestión de confianza. En caso de no alcanzarse el número de votos favorables requerido para la aprobación del acuerdo al que se vincula, el alcalde cesará y se convocará de forma automática una sesión plenaria para la elección de un nuevo alcalde —a celebrar a las doce horas del décimo día hábil siguiente a la votación, según lo previsto en el art. 196, aunque con ciertas especialidades (art. 197 *bis* 4)—. Si la cuestión de confianza se vincula a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales, se aplicará el art. 197 *bis* 5.

Asimismo, se establecen límites. Cada alcalde solo podrá plantear una cuestión de confianza por año (contado desde el inicio de su mandato), un máximo de dos durante todo el mandato, y no podrá hacerlo en el último año del mismo. Tampoco podrá presentarse una cuestión de confianza desde el momento en que se registre una moción de censura hasta que esta sea votada (art. 197 *bis* 6 y 7). Finalmente, los concejales que hayan votado a favor de una cuestión de confianza no podrán firmar una moción de censura contra el alcalde que la propuso hasta que transcurra un plazo de seis meses desde la fecha de la votación (art. 197 *bis* 8)⁴⁰.

En la práctica, la cuestión de confianza apenas se ha usado, debido a la complejidad procedimental y límites legales establecidos⁴¹.

El presidente del cabildo puede ser destituido mediante la pérdida de una cuestión de confianza por él planteada ante el pleno de la corporación que, como señala el art. 201.7 LOREG, se regulará por el art. 197 LOREG (art. 56.3 Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares). En caso de no obtenerse la confianza, el nuevo presidente se elegirá con el procedimiento del

40. Véase al respecto la Sentencia del TC 81/2012, de 18 de abril. Se trata de una cuestión de inconstitucionalidad (4569-2000) planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña respecto al art. 110.1.g) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, que establecía que “en ningún caso podría presentarse una moción de censura cuando hubiera sido publicada en el Boletín Oficial del Estado o en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña una convocatoria electoral política y hasta que hayan tenido lugar las elecciones correspondientes”. El TC afirma que la prohibición contenida en el citado precepto “altera la configuración del mecanismo de la moción de censura, elimina posibilidades de remoción del anterior alcalde y de elección de uno nuevo y menoscaba el estatus representativo de los concejales, invadiendo ilegítimamente la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE y vulnerando la reserva de ley orgánica que impone el art. 81.1 CE en relación con los arts. 23 y 140 CE” (FJ 4). El TC estima la cuestión de inconstitucionalidad y declara inconstitucional y nulo el art. 110.1.g) de la Ley catalana. Esta sentencia cuenta con el voto particular concurrente presentado por el magistrado Luis Ortega Álvarez, al que se adhiere Javier Delgado Barrio. Ambos comparten el fallo, pero discrepan con parte de la argumentación del FJ 3, relativa a la determinación competencial de la regulación de la moción de censura al alcalde.

41. Murillo de la Cueva (2007).

art. 197 *bis* LOREG previsto para los alcaldes de municipios de más de 250 habitantes. De igual modo, el presidente del consejo insular balear puede ser cesado por la denegación de la cuestión de confianza. Este procedimiento se rige por la legislación electoral general, con la particularidad de que el presidente puede plantear la cuestión de confianza sobre su programa en conjunto, sobre una declaración de política general o sobre la aprobación de cualquier asunto o actuación de relevancia política (arts. 56.3, 65.5 y 66.3 Estatuto de Autonomía, y arts. 21.1.i y 22.1.c Ley 4/2022, de consejos insulares).

5

Los grupos políticos locales. Reciente modificación del art. 73.3, apartado 5, LBRL, mediante la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia

5.1

Naturaleza y constitución

Como es sabido, los miembros de las corporaciones locales, a efectos de su actuación corporativa, se constituyen en grupos políticos —sin poder pertenecer simultáneamente a más de uno—, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan, con excepción de los miembros no adscritos (art. 73.3 LBRL)⁴². La creación de los grupos municipales constituye una traslación de la regulación que se realiza en las Cámaras de los grupos parlamentarios; por ello, los reglamentos municipales constituyen un elemento esencial del principio de autoorganización⁴³.

Respecto a su naturaleza jurídica, la doctrina es unánime al considerar que son estructuras internas de las corporaciones locales, y formalmente independientes de los partidos políticos, coaliciones, federaciones o agrupaciones con que sus miembros acudieron al proceso electoral, y cuya función es canalizar parte de la actuación representativa de los miembros de la corporación⁴⁴. El TS ha afirmado que son un elemento organizativo de la estructura de los órganos de gobierno del municipio que se constituye

42. La redacción del art. 73.3 LBRL tiene origen en las enmiendas 201 y 202 del Grupo Parlamentario Socialista al “Proyecto de Ley de Medidas para la modernización del Gobierno Local” (BOCC, Serie A, n.º 157-9, de 18 de septiembre de 2003), cuya motivación se liga al Pacto Antitransfuguismo.

43. Lasagabaster Herrarte (2014: 234).

44. Fernández Ramos (2023: 123).

como vía para que los representantes populares que forman parte de las respectivas corporaciones participen en la actividad democrática de estas (Sentencia del TS 15584/1994, de 8 de febrero)⁴⁵.

5.2

La dotación económica

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 pueda 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 (art. 73.3, segundo párrafo, LBRL).

Esta previsión de la LBRL sobre la citada “dotación económica” a los grupos políticos locales no ha estado exenta de generar dudas sobre su interpretación. Uno de los problemas que plantea es determinar cuál es la finalidad de estas aportaciones públicas⁴⁶. El citado precepto no ordena un fin, solo prohíbe que las aportaciones 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.

La sala de enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, en su Sentencia 18/2011, de 19 de diciembre, trató de despejar las cuestiones planteadas sobre su naturaleza y finalidad. Mantuvo que se trataba de subvenciones otorgadas a los grupos políticos con la finalidad de subvenir a sus gastos de funcionamiento⁴⁷. Asimismo, el Tribunal de Cuentas ha venido afirmando

45. La Sentencia del TC 30/1993, de 25 de enero, describe en su FJ 6 las notas definitorias propias de los grupos políticos locales. En la doctrina, Olea Romacho y Redondo del Pozo sintetizan las características que han de tener los grupos políticos teniendo en cuenta la jurisprudencia y la doctrina. Olea y Redondo (2022: 96-99).

46. Se trata de información que reside dentro de la finalidad genérica de la transparencia y de indudable relevancia pública por tres motivos: por el carácter de representantes electos de los integrantes de los grupos políticos; por el carácter público de los recursos financieros; por estar destinados a una finalidad de interés público vinculada al propio sistema de democracia local. Fernández Ramos (2023: 127).

47. Esta cuestión ha dado lugar a conflictos e interpretaciones diversas a lo largo de los años. El término “dotación económica” es una expresión genérica que hace referencia a una cantidad de dinero que se aporta con un cierto fin, pero que carece de una concreta naturaleza jurídica.

en sus informes de fiscalización que es frecuente que los grupos políticos de las corporaciones locales transfieran parte de las aportaciones que reciben a la respectiva formación política. Además, ha venido exigiendo que la transferencia al partido político esté vinculada al funcionamiento del grupo institucional, aunque, a menudo, se ha tratado de una financiación abierta del partido político. En concreto, en su Informe n.º 1554, “de fiscalización de las actuaciones realizadas por los ayuntamientos de municipios capitales de provincia en relación con las dotaciones económicas asignadas a los grupos municipales, ejercicio 2022”⁴⁸, concluye que “en la normativa de desarrollo que aprueben las Corporaciones debería constar expresamente la posibilidad de efectuar aportaciones o no a los partidos políticos, por parte de los grupos municipales; y, en caso de que se permitan, debería recoger los límites a las aportaciones y la forma de justificar que las mismas corresponden a servicios efectivos prestados por la formación política para el funcionamiento del grupo municipal, previa formalización de un convenio que recoja la valoración de tales servicios y el importe anual de las aportaciones, junto con la documentación acreditativa de los gastos incurridos (facturas)”⁴⁹. En cualquier caso, sigue existiendo ambigüedad sobre el destino que cabe dar a estos fondos —la principal cuestión es determinar si es lícito que tales aportaciones puedan realizarse a los partidos políticos—⁵⁰.

Recientemente se ha modificado el apartado 5 del art. 73.3 LBRL, que afecta a contabilidad de las dotaciones económicas que perciben estos grupos políticos de las corporaciones locales, mediante la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia (disposición final 7.1). Esta modificación resulta objeto de crítica justificada, tanto por la deficiente técnica legislativa utilizada como por las implicaciones sustantivas que conlleva la reforma. En cuanto a la forma, el

Según algunos autores, no existe ningún obstáculo legal ni conceptual para la calificación jurídica de dichas asignaciones como subvenciones. Olea y Redondo (2022: 105).

48. El Tribunal de Cuentas, en este informe, considera con respecto a las aportaciones a los grupos políticos que, por la naturaleza de la dotación, dichas aportaciones deben estar relacionadas con el funcionamiento de los grupos, e ir dirigidas a retribuir prestaciones o servicios a favor de aquellos que puedan ser realizados por parte de las formaciones políticas.

49. Mediante resolución de 22 de octubre de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe n.º 1554 citado, a la vista del Informe remitido por el Tribunal de Cuentas, se insta al Gobierno a fortalecer la regulación sobre las dotaciones económicas asignadas a los grupos políticos en el ámbito local con un conjunto de medidas.

50. Esta ambigüedad se alimenta, en parte, por la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP), que contempla, entre los recursos económicos de los partidos políticos procedentes de la financiación pública, las aportaciones que estas formaciones pueden recibir de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones locales (art. 2.1, letra e). En relación con el destino de tales aportaciones, pueden consultarse: Alonso Higuera (2015: 170); Fernández Ramos (2023: 126); Olea y Redondo (2022: 112).

legislador ha aprobado una ley orgánica con un objeto de regulación específico —en concreto, medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia⁵¹, y, sin embargo, con ella, mediante una disposición final, ha modificado una materia claramente diferente —la contabilidad específica de las aportaciones que los grupos políticos destinen a los partidos políticos—, técnica a todas luces incorrecta⁵².

Hasta ahora, el art. 73.3, apartado 5, LBRL establecía que los grupos políticos debían llevar una contabilidad específica de la dotación económica asignada por el pleno de la corporación, y ponerla a disposición de este siempre que lo solicitara. La legislación aplicable durante los años anteriores ha concedido a los grupos políticos locales un amplio margen para administrar discrecionalmente las dotaciones económicas públicas destinadas a sus gastos de funcionamiento, y ha posibilitado una cierta incertidumbre sobre su destino final.

Ahora, tras la modificación acometida en 2025, las aportaciones que los grupos políticos destinen a los partidos políticos, de conformidad con la normativa de financiación de estos últimos, ya no necesitan contabilidad específica. Sin embargo, se mantiene dicha obligación para las cantidades que, en su caso, se reserve el grupo municipal, las cuales deberán ponerse a disposición del pleno de la corporación cuando este lo solicite. Aunque la modificación pueda parecer menor, lo cierto es que ha supuesto varias ventajas en favor de los partidos políticos⁵³. Esta nueva redacción del precepto de la LBRL puede generar incertidumbre en la aplicación práctica y con-

51. Téngase en cuenta que, aunque se regula mediante ley orgánica, la disposición final séptima tiene carácter de ley ordinaria, según prevé la disposición final trigésima séptima, letra e).

52. Esta técnica legislativa ha sido criticada por el Consejo de Estado, en numerosos dictámenes, y por la doctrina más autorizada. Rubio Llorente (2006: 33-34).

53. En concreto, cuatro ventajas: La LBRL reconoce de forma manifiesta la legalidad de que los grupos políticos transfieran a los partidos políticos las aportaciones económicas que perciban de las corporaciones locales, incluso en su totalidad. La nueva redacción del precepto afirma: "excepto de aquellas cantidades que, en su caso, se pudiera reservar el grupo municipal". De forma implícita está admitiendo que el grupo no se reserve cantidad alguna. Ahora se habla de "las aportaciones que los grupos políticos destinen a los partidos políticos", por lo que puede interpretarse que no se trata ya (como venía defendiendo el Tribunal de Cuentas) de que los partidos políticos presten servicios a los grupos políticos, sino de una financiación de los partidos políticos. La contabilidad de las aportaciones que los grupos transfieran a los partidos políticos no podrá ser objeto de control por el pleno de la entidad local; al integrarse las aportaciones económicas de los grupos en la contabilidad que los partidos políticos están obligados a llevar, conforme a la LOFPP, "corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas el control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, sin perjuicio de las competencias relativas a la fiscalización de los procesos electorales autonómicos atribuidas a los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas previstos en sus respectivos estatutos" (art. 16.1). Con esta medida se elude el derecho de acceso a la información pública, pues el grupo ya no debe llevar la contabilidad de las cantidades que transfiera al partido político, ni cabe su reclamación por el pleno. Esta modificación legal ha generado mayor opacidad y menor rendición de cuentas. Fernández Ramos (2025).

troversias en la fiscalización de las cuentas de los grupos municipales y los partidos políticos⁵⁴. Sobre todo, porque esta modificación parece contraria a la línea marcada por los informes del Tribunal de Cuentas⁵⁵, que han venido manteniendo que las aportaciones de los grupos municipales a los partidos políticos debían acreditarse y justificarse adecuadamente, incluyendo la formalización de convenios y la presentación de facturas. En definitiva, ha pretendido fortalecer el control sobre estas aportaciones y considerarlas un gasto finalista. Sin embargo, de la nueva redacción del art. 73.3 LBRL se desprende que no es necesario justificar el destino de estas aportaciones del grupo municipal al partido político.

6

El concejal no adscrito

La figura del concejal no adscrito ha sido controvertida desde hace tiempo. Muestra de ello fue la firma de acuerdos políticos. En particular, el denominado “Acuerdo sobre un Código de Conducta Política en relación con el Transfuguismo en las Corporaciones Locales” —también conocido como “Acuerdo Antitránsfuga”— fue suscrito el 7 de julio de 1998 entre el Ministerio de Administraciones Públicas y los representantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, y ha sido renovado en tres ocasiones: el 26 de septiembre de 2000, el 23 de mayo de 2006 y el 11 de noviembre de 2020⁵⁶.

En 2003, el art. 73.3 LBRL introdujo —con la reforma realizada a la LBRL con la LMMGL— la figura del concejal no adscrito, tras haberse previsto en algunas legislaciones autonómicas, con el fin de intentar, sobre todo, dar respuesta al fenómeno del transfuguismo en el ámbito local. Este precepto,

54. Es crucial que se clarifique la normativa para asegurar la transparencia y el uso adecuado de las dotaciones económicas asignadas a los grupos municipales. Abella y López de la Riva (2025).

55. Entre ellos, destacamos el ya citado Informe 1554/2024 del Tribunal de Cuentas.

56. En estos acuerdos se establece una identidad absoluta entre los términos “tránsfuga” y “no adscrito”, sobre todo en su III Adenda de 2020. No obstante, y como ya hemos indicado en otras ocasiones, no siempre coinciden ambos términos. Esta identificación ha traspasado este plano, pasando a formar parte de las resoluciones judiciales, como muestra, primero, la jurisprudencia constitucional (entre otras, en la Sentencia TC 246/2012, de 20 de diciembre, FJ 5), y, después, la jurisprudencia del TS (en la Sentencia del TS 1401/2020, de 26 de octubre, FJ 4, recurso 1178/2019). La calificación de “tránsfuga” debe ceñirse solo al ámbito político. Mezclar ambos conceptos en un texto legal contribuiría a generar confusión e inseguridad jurídica (López Fernández, 2022: 138-142). No todo disidente ha de ser considerado tránsfuga si su actuación no provoca una incidencia directa sobre la acción de gobierno (Flores Domínguez, 2022; Galán Galán, 2022).

que es norma básica estatal⁵⁷, no establece un régimen completo del régimen jurídico aplicable a los miembros no adscritos⁵⁸.

La regulación del concejal no adscrito y su posición dentro de la corporación local ha generado diversas incertidumbres e importantes debates doctrinales y jurisprudenciales, entre los cuales se destacan, a continuación, los más relevantes y actuales⁵⁹: uno, la inexistencia de un procedimiento o de un órgano competente para la declaración como miembros no adscritos; dos, la interpretación del límite establecido en el art. 73.3.3 LBRL sobre el nombramiento de concejales no adscritos para cargos discrecionales y las delegaciones del alcalde.

En cuanto al debate relativo a la inexistencia en la legislación aplicable de un procedimiento o de un órgano competente para la declaración como miembros no adscritos, si bien podría sostenerse que la condición de no adscrito aparece *ex lege*, algunos autores consideran necesaria una reforma legal que determine unos mínimos procedimentales, tales como la necesidad de un acto administrativo expreso y el órgano competente para dictarlo, dejando al reglamento orgánico el resto de detalles⁶⁰. Sobre todo porque esta situación supone una limitación de derechos, y, por ello, entienden que ha de ser expresamente declarada. Una solución sería que la presidencia de la corporación, una vez recibidas las comunicaciones formales, y previas las actuaciones que el reglamento orgánico disponga al respecto, incluyese en el orden del día del pleno la dación de cuenta o toma de conocimiento de la situación de no adscrito del miembro corporativo afectado. Así se concilian las competencias del pleno, para quedar enterado sobre los asuntos relativos a los grupos políticos (art. 25 ROF), con las competencias atribuidas a la presidencia de la corporación, arts. 21.1.c) y s) y 34.1.c) y o) LBRL. Basta con una toma de conocimiento o dación de cuenta, un acto por el que el pleno “declara” la condición de concejal no adscrito y actúa de oficio.

De otro lado, otra de las cuestiones más debatidas por la jurisprudencia ha sido la determinación de los derechos que han de integrarse y los que no en el estatuto de los concejales no adscritos, en función de si pertenecen o no al núcleo esencial de su función representativa del art. 23.2 CE. Esta deli-

57. Así lo ha reconocido la Sentencia del TC 246/2012, de 20 de diciembre, al afirmar que “es norma básica tanto en sentido formal como material” (FJ 8).

58. El art. 73.3 LBRL recoge las causas que determinan el que un determinado miembro de una corporación local llegue a tener la condición de “no adscrito”. Se detecta una regulación incompleta y confusa de estas causas; por ello, han sido moduladas por la jurisprudencia. El art. 73.3 olvida, en un claro defecto de redacción, a los diputados y a los miembros de otras entidades locales no municipales. López Fernández (2022: 142-143).

59. Para un análisis más detenido, nos remitimos a otras cuestiones debatidas anteriormente, en otros trabajos: De la Torre Martínez (2012, 2014a, 2014b, 2015, 2018).

60. López Fernández (2022: 150-153); García-Villanova Zurita (2022: 210).

mitación es importante, porque los concejales no podrán ser privados de los derechos que se entiendan incluidos en el núcleo inherente del art. 23.2 CE, incluso aunque hayan abandonado el cargo de forma voluntaria⁶¹.

El último de los hitos en relación con el reconocimiento de derechos a los concejales no adscritos —tras la jurisprudencia del TC, algunas sentencias divergentes de varios tribunales superiores de justicia e incluso alguna normativa autonómica—⁶² gira en torno a la Sentencia del TS 1401/2020, de 26 de octubre de 2020 (recurso de casación 1178/2019), con posterioridad confirmada en la Sentencia 1742/2020, de 16 de diciembre de 2020 (recurso de casación 1855/2019). En ellas, el TS se pronuncia sobre el límite establecido

61. El TC, de forma progresiva, en diversos pronunciamientos (entre otras, las sentencias 179/2009, de 9 de julio; 9/2012, de 18 de enero; 30/2012, de 1 de marzo; 246/2012, de 20 de diciembre; 103/2013, de 25 de abril; 151/2017, de 21 de diciembre; 159/2019, de 12 de diciembre; ATC 126/2020, de 21 de octubre), ha determinado en positivo y negativo el contenido de ese núcleo esencial del art. 23.2 CE. En positivo, sí forman parte del mismo: el derecho a participar en la actividad de control del gobierno local (presentar mociones y escritos); el derecho a participar en el pleno de la corporación (en las deliberaciones y voto); el derecho a participar en las comisiones informativas (con voz y voto); y el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer sus funciones. Todos estos derechos no pueden ser limitados. Sin embargo, en negativo, no forman parte de ese núcleo esencial: la necesaria adscripción a un grupo (con la consiguiente pérdida de los beneficios económicos y la infraestructura asociada al grupo, y la imposibilidad de formar parte de la junta de portavoces); los derechos de contenido económico (retribuciones); la pertenencia a la junta de gobierno local o la designación como teniente de alcalde, que se extiende al nombramiento en general para cargos relacionados con el gobierno y la administración del municipio. Por tanto, la limitación o eliminación de todos estos últimos no supone una vulneración del art. 23.2 CE. El TS también ha recopilado los derechos indisponibles por afectar al núcleo de la función representativa (Sentencia del TS 1401/2020, de 26 de octubre, que se remite a la STS 72/2020, de 24 de enero, recurso de casación 5035/2018, y sigue la línea de las sentencias del TC citadas: 169/2009, 20/2011 y 9/2012). Galán Galán (2022: 6-8).

62. El TC, entre otras, en la sentencia del TC 9/2012, de 18 de enero de 2012, aborda ya esta polémica. Se trata de una cuestión de inconstitucionalidad (1490-2010), planteada por un juzgado de lo contencioso-administrativo de Alicante, en relación con el art. 73.3.3 LBRL, al entender que vulnera el art. 23 CE en la medida en que impide al representante no adscrito ser elegido por el alcalde de la corporación como miembro de la entonces comisión de gobierno (actualmente, junta de gobierno local) y como teniente de alcalde, cuando no ostentase esa condición antes de abandonar el grupo municipal. A diferencia del resto de concejales de la corporación, que sí pueden desempeñar dichos cargos, se entiende que el trato diferente recibido incide en el núcleo esencial de sus funciones representativas (FJ 1). Esta sentencia del TC ha ejercido una influencia notable en pronunciamientos posteriores, sobre todo de los diferentes TTSJ, lo que dio lugar a una posición jurisdiccional divergente. El TSJ de Valencia y el de Castilla y León (Sentencia del TSJ Valencia 90/2013, de 8 de febrero de 2013, recurso 82/2011, y Sentencia del TSJ Castilla y León 183/2018, de 20 de junio de 2018, recurso 88/2018) entienden que el paso a la condición de adscrito no puede conllevar la posibilidad de recibir delegaciones o cargos, ni retribuciones por dedicación. El TSJ de Asturias (STSJ Asturias 90163/2013, de 30 de septiembre de 2013) ha fijado que la posibilidad de desempeñar cargos y obtener derechos económicos no nace de la mera condición de no adscrito, sino de la condición de concejal, lo cual conllevaría la posibilidad de realizar la atribución de delegaciones y régimen de dedicación. Algunas comunidades autónomas han dictado normas que regulan aspectos del estatuto de los miembros no adscritos de las entidades locales. Pueden verse: la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (art. 10.4.c); y la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de Titulares de Alcaldías y Presidencias de diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos de Castilla León (art. 10.3). Resulta muy interesante la doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León de los últimos años sobre los concejales no adscritos (Piriz Urueña, 2023).

en el art. 73.3.3 LBRL para los concejales no adscritos: que los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia. Respetando, en todo caso, las facultades o funciones integrantes del llamado *ius in officium*, derivado del contenido esencial del derecho fundamental del art. 23.2 CE⁶³.

El TS, en la Sentencia 140/2020, de 26 de octubre de 2020, llega a una conclusión clara y rotunda: el límite establecido para el concejal no adscrito en el art. 73.3.3 LBRL conlleva la prohibición de que pueda ocupar cargos de perfil ejecutivo, de gobierno y administración. En particular, los concedidos por decisión discrecional del alcalde y la asunción de cualquier otro cargo político de carácter discrecional⁶⁴. El TS afirma que el alcance del límite previsto en el art. 73.3.3 LBRL para el concejal no adscrito no puede afectar a los derechos políticos y económicos ligados al ejercicio del mandato representativo otorgado por los electores como concejal electo. Ahora bien, para el TS, por el contrario, el pase a la condición de concejal no adscrito, por razón de un supuesto de transfuguismo, “sí impide que se asuman cargos o que perciban retribuciones que antes no ejercía o percibía e impliquen mejoras personales, políticas o económicas. Queda excluida de esta limitación la incorporación a las comisiones informativas” (FJ 6). El fundamento de esta interpretación para el TS es la conexión entre las limitaciones que el legislador impone a los derechos políticos y económicos de los concejales no adscritos, y los acuerdos políticos para combatir el transfuguismo, entendido como un fenómeno que implica una alteración o un falseamiento de la representación política (FJ 6, apartado 4)⁶⁵.

63. El asunto de los derechos económicos de los miembros no adscritos es también bastante controvertido. Muchos casos tienen su origen en el ofrecimiento al no adscrito —antes de serlo— de un cargo de gestión que comporta el posterior desempeño del mismo en régimen de dedicación exclusiva o parcial. López Fernández considera que esta polémica ha quedado zanjada con la Sentencia del TC 9/2012, de 18 de enero, y, sobre todo, con la Sentencia del TS 1401/2020, de 26 de octubre (recurso 1178/2019), confirmada posteriormente por la Sentencia del TS 1742/2020, de 16 de diciembre (recurso 1855/2019). De igual modo se pronuncia el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen 914/2021, de 3 de diciembre, que señala que hasta esta sentencia del TS 1401/2020 la cuestión no era pacífica en la jurisprudencia (López Fernández, 2022: 153-156).

64. Galán Galán mantiene que la cuestión aquí abordada es más compleja de lo que resulta de la citada sentencia, y habría requerido un tratamiento más cuidadoso para llegar a una conclusión diferente. Ofrece una serie de vías para facilitar un cambio de la doctrina establecida por la Sentencia 1401/2020, y un conjunto de argumentos en línea con el voto particular concurrente a la STC 9/2012, formulado por el magistrado Luis Ortega (Galán Galán, 2022).

65. El TS, en la Sentencia 140/2020, de 26 de octubre de 2020 —evocando las SSTC 9, 30 y 243/2012—, distingue entre, de un lado, los derechos políticos o económicos unidos a la condición de concejal y derivados del mandato representativo otorgado por los electores, que son indisponibles conforme al contenido esencial del art. 23.2 CE y no pueden ser negados ni limitados al concejal no adscrito; y, de otro, los derechos distintos de los indisponibles, los que no son consustanciales a la condición de concejal. Como resulta obvio, las limitaciones del

El TS concluye que la prohibición del art. 73.3.3 LBRL alcanza a todos aquellos cargos atribuidos por decisión discrecional del alcalde, tales como la designación como teniente de alcalde o la integración en la junta de gobierno (arts. 46.1 y 52.1 ROF), así como aquellos conferidos mediante delegación de funciones (arts. 43 y 120.1 ROF) u otros cargos de naturaleza política y carácter discrecional⁶⁶.

7

Retribuciones de los cargos electos locales

Otra de las cuestiones que han despertado mayor interés, derivadas, sobre todo, de las exigencias de transparencia y austeridad, ha sido conocer la retribución de los electos locales. Hoy en día no se cuestiona que el ejercicio de un cargo electo local conlleve una remuneración por su realización en régimen de dedicación exclusiva. Así se introdujo en la LBRL —junto a su alta cotización a la Seguridad Social—⁶⁷. La propia CEAL prevé, respecto del ejercicio de responsabilidades a nivel local, que debe “permitir la compensación financiera adecuada a los gastos causados con motivo del ejercicio de su mandato, así como si llega el caso, la compensación financiera de los beneficios perdidos o

art. 73.3.3 LBRL no pueden referirse a derechos inherentes a la condición de concejal, como ha dejado claro la jurisprudencia del TC. Así, aclara que el art. 73.3.3 LBRL no permite que el paso a la condición de concejal no adscrito conlleve una mejora en el estatus político o económico, respecto de la situación previa en su grupo político. El artículo “toma como término de contraste los que ostentaba el concejal cuando estaba integrado en un grupo político y que abandona, de forma que tras ese abandono y consiguiente pase a la condición de concejal no adscrito no puede aumentarlos como contraprestación” (apartado 7, FJ 6). No podrán asumir nuevos cargos o delegaciones que no ostentaran previamente. Según Bernardo Fernández (2023), podrán mantener las delegaciones que ya ejercían, pero no acceder a otras nuevas ni a cargos que alteren su régimen de dedicación.

66. Esta interpretación se ve reforzada por la doctrina previa del TC en sus sentencias 9/2012 y 246/2012 (FJ 6, apdo. 8). El Consejo Consultivo de Andalucía, en su Dictamen 345/2022, de 12 de mayo, ha aplicado la jurisprudencia del TS al analizar una consulta del Ayuntamiento de Palma del Río sobre la participación de concejales no adscritos en los organismos autónomos municipales. Concluye que dicha participación no es admisible, ya que no constituye un derecho inherente a la condición de concejal, y por tanto no forma parte del contenido esencial del derecho de acceso a cargos públicos (*ius in officium*) del art. 23.2 CE. Aunque el art. 73.3 LBRL no lo prohíbe expresamente, el Consejo, siguiendo la doctrina del TS (sentencias 1401/2020 y 1742/2020), interpreta que dicha disposición excluye el acceso a cargos discrecionales otorgados por el alcalde, así como cualquier cargo que suponga una mejora personal, política o económica.

67. No ha sido así siempre. El Decreto de 16 de diciembre de 1950, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, preveía que el desempeño de la función de alcalde era gratuito (art. 64.2), y el cargo de concejal era obligatorio y gratuito (art. 83). El TC, en la Sentencia 28/1984, de 28 de junio, declaró que el derecho fundamental que reconoce el art. 23.2 CE “se circunscribe al derecho al cargo y a permanecer en el mismo, pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables” (FJ 4). No obstante, algunos autores consideran que recibir esa remuneración podría configurarse como un elemento esencial del derecho fundamental del art. 23.2 CE (García Roca, 1999: 299-300).

una remuneración del trabajo desempeñado y la cobertura social correspondiente” (art. 7.2)⁶⁸. En la misma línea, la LBRL concreta el régimen económico de los cargos electos locales en sus arts. 75, 75 *bis* y 75 *ter* —que han sido objeto de modificaciones durante los años de vigencia de la LBRL⁶⁹—, y admite que “los miembros de las Corporaciones locales percibirán retribuciones por el ejercicio de sus cargos” en régimen de dedicación exclusiva —la Ley 1/1999, de reforma de la LBRL, introdujo asimismo la posibilidad de que los concejales en régimen de dedicación parcial pudieran percibir retribuciones por el desempeño de sus funciones—. La LBRL contempla tres conceptos retributivos diferentes: las retribuciones —con dedicación exclusiva o parcial—, las dietas o asistencias a las sesiones de determinados órganos colegiados, y las indemnizaciones por los gastos derivados del ejercicio del cargo.

Si bien, inicialmente, el legislador no fijó límites concretos a estas retribuciones —las entidades locales había gozado de un margen de decisión considerable⁷⁰, que debían preverse en los presupuestos municipales⁷¹, la LRSAL añadió dos artículos nuevos: el art. 75 *bis* y el art. 75 *ter*.

El art. 75 *bis* incluye una tabla con límites máximos totales que pueden percibir los electos locales por el ejercicio de sus cargos, atendiendo al número de habitantes del municipio —tomando como referencia la retribución de los secretarios de Estado—⁷². Los presupuestos generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que puedan percibir los miembros de las corporaciones locales por todos los conceptos retributivos

68. El cambio de paradigma respecto de la situación anterior ha supuesto la profesionalización en la gestión local. Si con anterioridad la regla general era la gratuidad, ahora, a partir de cierta población, la regla general es la dedicación exclusiva y la retribución en un número relevante de los cargos electos que ejercen funciones de gobierno. Otra cosa es que el sistema funcione de forma adecuada, que no existan irregularidades y vacíos en la regulación (Ramos-Bossini, 2024: 146).

69. El art. 75 LBRL ha sufrido seis modificaciones legislativas hasta configurar el sistema actual. Cada una de ellas y su objeto pueden consultarse en Alonso Higuera (2017b: 375-394).

70. No solo porque la LBRL no fijaba ningún límite directamente a la retribución en caso de dedicación exclusiva, sino también porque los límites retributivos que supuestamente las leyes de presupuestos anuales debían fijar para el caso de la dedicación parcial tampoco fueron nunca aprobados. La jurisprudencia fijó limitaciones importantes para impedir que las retribuciones se pudieran asignar de una forma arbitraria o sin tener en cuenta trabajos que realizan los electos locales. Entre otras, la Sentencia del TS de 12 de febrero de 1991 (recurso 1184/1991, FJ 2). No obstante, estas medidas no han servido para frenar algunos supuestos de retribuciones desproporcionadas, que han generado un importante descrédito para el conjunto de las entidades locales (Font *et al.*, 2016: 106). El Informe del Tribunal de Cuentas n.º 959, de 20 de diciembre de 2012, afirma que en el ejercicio 2010 había 36 alcaldes o presidentes de diputación provincial que cobraron más que el presidente del Gobierno (Delgado Piqueras, 2014: 335-336).

71. Díez Sastre (2019: 120).

72. Aunque la LRSAL remite a la ley presupuestaria anual la fijación de las cuantías máximas a percibir, lo cierto es que la Ley 22/2013, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2014 no fijó dicho importe. Estos límites se fijaron después, en el Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero.

y asistencias⁷³. La LRSAL tampoco fija de forma expresa cómo determinar la cuantía de las retribuciones; solo establece unos límites máximos⁷⁴.

El artículo 75 *ter* fija un límite al número de cargos electos que pueden ejercer en régimen de dedicación exclusiva, en función de la población del municipio.

En cuanto a las asistencias a las sesiones de órganos colegiados, solo los miembros de la corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial percibirán asistencias como derechos económicos que se generan por la asistencia efectiva a las sesiones de determinados órganos colegiados, en la cuantía señalada por el pleno (art. 75.3 LBRL)⁷⁵. Los electos locales tienen el deber de asistir a las sesiones de los órganos colegiados de los que son miembros. De ahí que el presidente pueda sancionar con multa a los miembros de las corporaciones locales que no asistan a dichas sesiones sin justificación suficiente en los términos que establezca la legislación autonómica y, supletoriamente, la del Estado (art. 78.4 LBRL). El art. 75 LBRL prevé que aquellos electos que perciben retribuciones fijas y periódicas no tienen derecho a percibir retribuciones por la asistencia a las sesiones de los órganos colegiados, lo que puede conducir a una pérdida de efecto de las citadas multas, salvo que se interprete que puede reducirse proporcionalmente la retribución del concejal que no asista a las sesiones convocadas⁷⁶.

Por su parte, las indemnizaciones se prevén como pagos dirigidos a compensar los gastos efectivos ocasionados por el desarrollo de un determinado cargo público, según las normas de aplicación general en las Admi-

73. Las retribuciones de secretario de Estado comprenden las retribuciones que estos perciben por los conceptos de sueldo, complemento de destino, complemento específico y complemento de productividad. La Ley de presupuestos generales del Estado de cada año, hasta la fecha, respecto de la retribución del secretario de Estado solo ha venido haciendo público el sueldo, complemento de destino y complemento específico. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas deberá publicar cuál es el sueldo del secretario de Estado con todos sus complementos —incluido el de productividad—, y actualizar la información relativa a las percepciones de los cargos electos de las corporaciones locales (ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos insulares) por tramos de percepciones correspondientes a cada año. Los datos proceden del sistema de Información Salarial Puestos de la Administración (ISPA), gestionado por la Secretaría de Estado de Función Pública (Alonso Higuera, 2017b: 389-391).

74. De los preceptos de la LBRL se deduce que la cuantía de las retribuciones debería fijarse en atención a tres parámetros distintos: la población, la dedicación requerida y la responsabilidad asumida (Font *et al.*, 2016: 108).

75. Estas asistencias o dietas se caracterizan por no tener un carácter fijo ni periódico; solo se generan con la asistencia efectiva a las sesiones de aquellos órganos colegiados que se determinen por el pleno de la corporación, con independencia de si se trata de órganos decisorios o no. El pleno dispone de margen de discrecionalidad a la hora de fijar su cuantía, no viene fijada legalmente. Estas dietas deberían ser iguales para todos los miembros que forman parte del órgano colegiado, con independencia del grado de responsabilidad de cada uno de ellos, siendo, en todo caso, respetuosos con el principio de proporcionalidad a la hora de fijar cuantías y evitar excesos (Font *et al.*, 2016: 111-114). También puede verse Domingo Zaballos (2014: 177-179).

76. Alonso Higuera (2017b: 372).

nistraciones públicas y las que en desarrollo de las mismas apruebe el pleno corporativo (art. 75.4 LBRL). Se caracterizan por su vencimiento ocasional, y son susceptibles de percibirse por todos los cargos electos, con independencia de su régimen de dedicación⁷⁷.

Aunque la LRSAL no introdujo una reforma profunda en la estructura retributiva de los cargos electos locales, en la práctica ha generado numerosas dudas respecto de los límites aplicables a sus retribuciones⁷⁸. No estaría de más repensar el sistema para incrementar su fiabilidad, estableciendo reglas claras y concluyentes como sucede en el ámbito estatal y autonómico⁷⁹.

8

Conclusiones

En este estudio hemos examinado algunos de los temas más cuestionados —y aún no resueltos— por la doctrina y la jurisprudencia, en los últimos veinte años, sobre la constitución de las corporaciones locales y el estatuto de los electos locales. Los puntos de partida cardinales, que una importante jurisprudencia del TC ha dejado claros, son la legitimidad democrática reconocida a los electos locales en el art. 140 CE y el respeto del derecho fundamental de participación pública consagrado en el art. 23 CE. A partir de ahí, dentro de la constitución de las corporaciones locales, resaltamos la elección del alcalde, y la propuesta de seguir un sistema de elección directa —cuestión que se abre de forma interrumpida y recurrente—, con el fin último de fortalecer la legitimidad y gobernabilidad. A ello se suma el eterno debate que ha girado en torno a las diputaciones provinciales, donde persiste un sistema de elección indirecta, criticado por su menor representatividad.

De otro lado, la consolidación de grupos políticos municipales y la introducción de mecanismos como la moción de censura y la cuestión de confianza han dado lugar a lo que se ha denominado “parlamentarización” del gobierno local. Además, ha generado dudas, sobre todo, la finalidad de la dotación económica que el pleno de la corporación puede asignar a los grupos políticos municipales, con cargo a sus presupuestos anuales. A ello se añade

77. Font et al. (2016: 115).

78. La introducción de estos límites retributivos puede ayudar a frenar algunas situaciones abusivas. Sin embargo, sorprende que todas estas medidas no hayan sido objeto de mayor atención y debate. No podemos olvidar que “la opción acrítica por un sistema político local *low cost* —que pudiera caracterizarse por un progresivo deterioro salarial— podría llevar no sólo a expulsar del sistema a personas cualificadas, capaces de gestionar de manera eficiente nuestros recursos públicos, sino también a desvalorizar la política local” (Font et al., 2016: 131-132).

79. Ramos-Bossini (2024: 157-158).

la modificación en 2025 de la LBRL (art. 73.3, apartado 5), que afecta a contabilidad de las dotaciones económicas que perciben estos grupos políticos de las corporaciones locales, mediante la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia (disposición final 7.1). El resultado es que las aportaciones que los grupos políticos destinen a los partidos políticos, de conformidad con la normativa de financiación de estos últimos, ya no necesitan contabilidad específica. Sólo se mantiene dicha obligación para las cantidades que se reserve el grupo municipal, las cuales deberán ponerse a disposición del pleno de la corporación cuando este lo solicite. Esta modificación, lejos de ser pacífica, acarrea nuevas incertidumbres.

Por otro lado, el fenómeno del transfuguismo y la figura del concejal no adscrito siguen siendo fuente de conflictos, en la medida en que su regulación estatal no está completa. Muestra de ello, de nuevo, es la última jurisprudencia del TS analizada, sobre el límite establecido en el art. 73.3.3 LBRL: que los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia. El TS concluye que tal límite conlleva la prohibición de que puedan ocupar cargos de perfil ejecutivo, de gobierno y administración.

Finalmente, nos referimos al sistema de retribuciones de los cargos electos locales. Su regulación, como se ha puesto de relieve, presenta carencias técnicas y ambigüedades. Aunque la LRSAL no introdujo una reforma profunda en la estructura retributiva de los cargos electos locales, en la práctica ha generado numerosas dudas respecto de los límites aplicables a sus retribuciones.

Todo lo anterior revela que la materia objeto de estudio en este artículo aún presenta un conjunto de cuestiones abiertas que merecen, cuando menos, una reconsideración pausada.

9. Bibliografía

- Abella Poblet, M. y López de la Riva Carrasco, F. A. (2025). No es necesario justificar la aportación de los grupos municipales a los partidos políticos. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 4.
- Alonso Higuera, C. (2008). La parlamentarización del sistema de gobierno local. Dirección política y directivos profesionales en el gobierno local. *Revista de estudios locales. Cunal*, 113, 16-27.
- (2015). Los grupos políticos municipales. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 37, 125-180.
 - (2017a). El acceso de los electos locales a la información municipal en Cataluña. *Cuadernos de Derecho Local*, 43, 200-229.

- (2017b). El estatuto de los electos locales. *Revista Vasca de Administración Pública*, 107-II, 367-470.
- Arenilla Sáez, M. (coord.). (2015). *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Arróniz Morera de la Vall, M. A. (2009). El estatuto del concejal no adscrito y el derecho fundamental del artículo 23.2 CE. *Revista Española de la Función Consultiva*, 12, 155-168.
- Bejarano Lucas, J. M. (2021). El régimen del derecho de acceso a la información pública y sus peculiaridades en el ámbito local. *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 28, 149-204.
- Bernardo Fernández, A. (2023). Regulación legal y jurisprudencial y problemas de organización y funcionamiento en un ente local como consecuencia de la declaración de alguno de los concejales de la corporación local como no adscritos. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 4.
- Bertrana Horta, X. y Magre Ferrán, J. (2017). Elección directa del alcalde y cambio institucional: una aproximación comparada. En T. Font i Llovet y A. Galán Galán (dirs.). *Anuario del Gobierno Local 2017* (pp. 131-154). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Blanes Climent, M. A. (2021). La necesidad de mejorar el derecho de acceso a la información pública por parte de concejales y diputados locales. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 11.
- Blanquer Criado, D. V. (2007). Capítulo V. Estatuto de los miembros de las corporaciones locales. En M. Rebollo Puig (dir.). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Tomo II (Artículos 46 a 88)* (pp. 1868-2028). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Carbonell Porras, E. (2019). *La reforma del gobierno local en España e Italia*. Nápoles: Editoriale Scientifica.
- Carbonell Porras, E. (2023). Las competencias locales diez años después de la LR-SAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 8-28.
- Coscolluela Montaner, L. (2011). Las elecciones locales. En S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal. Tomo II. Tercera edición* (pp. 1495-1562). Madrid: Lustel.
- (2019). Presentación. En E. Carbonell Porras y G. Piperata (dirs.). *La reforma del gobierno local en España e Italia* (pp. 15-18). Nápoles: Editoriale Scientifica.
- Cuerda Más, J. (2010). Régimen jurídico de los concejales no adscritos. *Revista digital CEMCI*, 9, 1-23.

- De la Torre Martínez, L. (2012). El derecho de los concejales no adscritos a participar en las comisiones informativas con voz y con voto (a propósito de la Sentencia del TC 20/2011, de 14 de marzo). En E. García de Enterría y R. Alonso García (dirs.). *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum al Prof. Tomás Ramón Fernández*, tomo I (pp. 345-371). Madrid: Thomson-Civitas.
- (2014a). *El estatuto jurídico de los concejales no adscritos*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
 - (2014b). La lucha por la equiparación de los derechos en los miembros de las corporaciones locales: ¿del premio al castigo? *Revista Española de Derecho Administrativo*, 163, 353-386.
 - (2015). El régimen estatutario de los electos locales: ¿es norma básica estatal en sentido material y formal? En M. Rebollo Puig, E. Carbonell Porras y M. López Benítez (dirs.). *Régimen Jurídico Básico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela* (pp. 330-347). Madrid: Iustel.
 - (2018). De nuevo sobre los concejales no adscritos (a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 151/2017, de 21 de diciembre). *REALA. Nueva Época*, 9, 110-127.
- Delgado del Rincón, L. E. (2012). La “parlamentarización” de la forma de gobierno local. La reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo. *Revista de Administración Pública*, 189, 331-364.
- Delgado Piqueras, F. (2014). El redimensionamiento de las retribuciones de los cargos públicos locales. en M. J. Domingo Zaballos (coord.). *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios* (pp. 331-370). Navarra: Thomson Reuters, Aranzadi.
- Díez Sastre, S. (2010). Planta local y régimen municipal. En F. Velasco Caballero (dir.). *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido* (pp. 547-575). Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics.
- (2019). Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos. *Documentación Administrativa*, 6, 114-128.
- Domingo Zaballos, M. J. (2014). Incidencia de la Ley sobre el régimen de los cargos electivos de las entidades locales. *CUNAL. Revista de Estudios Locales*, 169 extraordinario, 142-191.
- Domínguez Vila, A. (2020). La libertad del mandato representativo del electo frente a la disciplina de los partidos políticos. La STC 151/2017, un nuevo golpe a la estabilidad del gobierno local. Regulaciones estatales y autonómicas de los no adscritos. *REALA*, 14, 121-138.

- Fernández Farreres, G. (2003). La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica. En F. Caa-maño Domínguez (coord.). *La autonomía de los entes locales en positivo* (pp. 39-51). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Fernández Hernández, O. M. (2021). Medidas para la reforma del régimen electoral local. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 11.
- (2024). La moción de censura local: diez reglas para su aplicación práctica. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 4.
- Fernández Ramos, S. (2023). La transparencia de las aportaciones financieras a los grupos políticos locales. *Revista Española de la Transparencia*, 16, 121-143.
- (2025). Un regalo navideño para los partidos políticos: las dotaciones económicas de los grupos políticos de las corporaciones locales. *Hay Derecho* [blog], 6-2-2025. Disponible en <https://www.hayderecho.com/2025/02/06/dotaciones-economicas-grupos-politicos-locales/>.
- Flores Domínguez, L. E. (2022). Transfuguismo y coaliciones electorales. *REALA*, 17, 31-55.
- Font i Llovet, T. y Galán y Galán, A. (2015). Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización. En T. Font i Llovet y A. Galán Galán (dirs.). *Anuario del Gobierno Local 2014* (pp. 11-42). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Font i Llovet, T., Vilalta Reixach, M. y Aldomà Buixadé, J. (2016). Límites a las retribuciones de los cargos electos locales. *RVAP*, 104-I, 103-134.
- Galán Galán, A. (2022). *El nombramiento del concejal no adscrito para cargos discrecionales y las delegaciones del alcalde a resultas de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo*. Ponencia presentada en el Ciclo de seminarios de actualización jurídica local “Josep Maria Esquerda”, tercera sesión, 18 de marzo de 2022, 1-30.
- García García, M.^a J. (2011). La elección directa del alcalde en el régimen local: justificación, alcance y repercusiones. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 91, 205-258.
- García Roca, J. (1999). *Cargos públicos representativos. Un estudio del art. 23.2 de la Constitución*. Navarra: Aranzadi.
- García Rojas, A. y Flores Muñoz, F. (2022). La paulatina parlamentarización de los cabildos insulares en la normativa estatal y autonómica. *Cosmológica*, 2, 99-132.
- García-Villanova Zurita, G. (2022). Una nueva valoración de la no adscripción a la luz del nuevo pacto antitransfuguismo. *REALA*, 18, 199-214.

- Gavara de Cara, J. C. (2011). La reforma de la LOREG: expectativas y alcance. En J. C. Gavara de Cara y R. Chueca Rodríguez (coords.), *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Jiménez Asensio, R. (2011). Sobre las dificultades (fáctico-normativas) de implantación de la dirección pública profesional en los gobiernos locales. *Anuario de Derecho Municipal*, 4, 167-194.
- Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, A. (2019). Corrupción y formas de gobierno. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 104, 305-318.
- Lasagabaster Herrarte, I. (2014). Partidos políticos y grupos municipales: un debate no cerrado sobre sus relaciones jurídicas. *Revista Vasca de Administración Pública*, 98, 225-252.
- Lomo Casanueva, T. (2018). Moción de censura en los entes locales: ¿el fin de las limitaciones de los concejales no adscritos o tránsfugas? *Actualidad Administrativa*, 4, 121-138.
- (2023). Novedades de la jurisprudencia casacional sobre organización y funcionamiento de los entes locales. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 9.
- López de la Riva Carrasco, F. (2018). El Tribunal Constitucional matiza el concepto de transfuguismo, pero difiere sus efectos jurídico-prácticos al mes de junio de 2019. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 1, 137-141.
- López Fernández, F. J. (2011). Los grupos políticos y las comisiones informativas de las Entidades locales: tratamiento práctico y jurisprudencial. *Jornada sobre Constitución de nuevas Corporaciones Locales* (Cosital, Cádiz, 2011).
- (2022). Cerrando el círculo de los concejales/diputados no adscritos. En F. Fernández-Figueroa Guerrero (coord.), *Diagnóstico de mejoras normativas en la legislación básica de régimen local* (pp. 135-190). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Morell Ocaña, L. (2011). Las provincias. En S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal. Tomo II. Tercera edición* (pp. 1563-1598). Madrid: Iustel.
- Murillo de la Cueva, P. L. (2007). Comentario al artículo 22: La moción de censura y la cuestión de confianza en el régimen local. En M. Rebollo Puig (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Tomo I*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Navarro Gómez, C. y Sweeting, D. (2015). La elección directa de los alcaldes. Características, experiencias comparadas y el singular caso de los alcaldes quasi-directamente elegidos españoles. *Anuario de Derecho Municipal*, 2014, 106-126.
- Olea Romacho, A. R. y Redondo del Pozo, M.^a T. (2022). Régimen jurídico-económico y contable de las dotaciones económicas a los grupos políticos locales. En F.

Fernández-Figueroa Guerrero (coord.). *Diagnóstico de mejoras normativas en la legislación básica de régimen local* (pp. 89-133). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Ortega Álvarez, L. (2011). Las relaciones de control entre órganos municipales. En S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal. Tomo I* (pp. 757-772). Madrid: Civitas.

Parejo Alfonso, L. (2005). Una visión sobre el gobierno local. En T. Font i Llovet (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2004* (pp. 55-95). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

— (2008). ¿Hacia la parlamentarización del sistema de gobierno local? *Revista de estudios locales. Cuna!*, 111, 18-21.

Píriz Urueña, J. (2023). Concejales no adscritos y transfuguismo: doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 61, 370-387.

Ramos-Bossini, S. E. (2024). Análisis y balance del estatuto económico de los cargos electos locales. *REALA*, 21, 140-159.

Rebollo Puig, M. (1985). La moción de censura en la administración local. *REALA*, 227, 459-486.

Ridao i Martín, J. y García Martínez, A. (2015). La elección directa del alcalde por los vecinos. Criterios para un régimen presidencialista en los gobiernos municipales. *REALA Nueva Época*, 3, 77-93.

Rubio Llorente, F. (2006). El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas. *Revista española de la función consultiva*, 6, 27-40.

Sánchez Morón, M. (1995). Sistema político local. *Anuario de Gobierno Local*, 1, 161-170.

Trujillo Pérez, J. (2000). Moción de censura y cuestión de confianza en las corporaciones locales. *Justicia Administrativa*, número extraordinario sobre *La reforma del régimen local*, 71-94.

Velasco Caballero, F. (2020). La forma de gobierno municipal. En T. Font i Llovet y A. Galán Galán (dirs.). *Anuario del Gobierno Local 2019* (pp. 47-92). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.