

# LOS GOBIERNOS LOCALES A LA LUZ DE LOS ÚLTIMOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CARLOS BULLEJOS CALVO \*

## SUMARIO:

1. ESTUDIO PRELIMINAR: LOS GOBIERNOS LOCALES COMO CORPORACIONES DEMOCRÁTICAS REPRESENTATIVAS
2. ANÁLISIS DE LOS ÚLTIMOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL REFORZAMIENTO DEL CARÁCTER DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO DE LOS GOBIERNOS LOCALES
3. A MODO DE EPÍLOGO

## 1. ESTUDIO PRELIMINAR: LOS GOBIERNOS LOCALES COMO CORPORACIONES DEMOCRÁTICAS REPRESENTATIVAS

El origen de las instituciones locales es sumamente antiguo y difícilmente puede discernirse asociado a un momento o período histórico determinado. En lo que respecta al origen de los Ayuntamientos, con anterioridad al constitucionalismo histórico español, encontramos vestigios diferenciados que en gran parte se asocian a la historia de la reconquista realizada por los reinos cristianos en su implantación a través el territorio en la Península Ibérica. A lo largo de los siglos que duró el proceso de asentamiento y toma de los territorios, se iban estableciendo concejos o comunidades de

\* Secretario de Ayuntamiento.

villa y tierra, a los que se otorgaban fueros y cartas pueblas que estimularon el asentamiento de la población y una inicial forma de organización de la vida en comunidad, diferenciada de los «municipia» de época romana<sup>1</sup>. Se trataba de una forma organizativa que pretendía dotar de seguridad y protección común, lo que hoy denominaríamos convivencia ciudadana, en una época convulsa, tanto entre los propios órdenes internos y aspiraciones de poder entre reinos, como ante la constante situación de inestabilidad derivada de la militarización inherente a la toma de nuevos territorios y los consiguientes conflictos fronterizos. En dicho tiempo, y debido a la inexistencia de separación de poderes, se concentraban en las autoridades e instituciones locales de la época funciones administrativas, jurisdiccionales y de índole militar.

No obstante, de manera paralela a lo largo de los siglos X a XVI viene aferrándose una nueva idea que confluye bajo la centralización regia, que se secuencia en muchos lugares de Europa, y que en España tiene un punto de inflexión con el reinado de los Reyes Católicos y el descubrimiento del Nuevo Mundo así como la administración de los nuevos territorios conquistados, que requieren mayor unidad, centralización y fortaleza en el gobierno. Conforme la monarquía atesoraba mayor poder, se reducían las atribuciones gubernativas de las autoridades locales de entonces, así como de la propia virtualidad de los fueros municipales<sup>2</sup>. En los tiempos posteriores de la época borbónica se sigue con esta centralización, generalizándose la intervención administrativa estatal en más campos y sectores de actuación, a través fundamentalmente de reglamentaciones que dan una impronta de uniformidad a la totalidad del territorio, en detrimento de los

<sup>1</sup> En las célebres Cortes de León de 1020 se habla por primera vez de Ayuntamientos o Concejos (*consilium*), con referencias directas a los mismos.

<sup>2</sup> Así se explica en «Introducción, Reseña histórica del Municipio», en *Régimen Local*, Abella, 2.ª edición 1951, comentado por la Redacción de El Consultor de los Ayuntamientos: «cuando los Reyes extendieron su poder y tuvieron autoridad bastante para dominar a la nobleza, el Poder real centralizó su acción y, por medio de sus representantes, fue mermando las atribuciones de las Municipalidades, reduciéndolas a los límites de la administración y siempre con intervención extraña».

fueros municipales y las propias normas locales, esto es, las ordenanzas de cada municipio o concejo<sup>3</sup>.

De estas notas iniciales podemos conferir el carácter esencial de nuestros municipios y sus formas propias de gobierno y administración, tal y como vienen entendiéndose desde el siglo XIX hasta la fecha: Municipio como entidad local, gobernado por ayuntamientos en su forma común de gobierno, de lo que se desprenden los elementos clásicos derivados de su naturaleza territorial:

1. Son entidades locales, conjuntamente con las provincias, consagradas como Administraciones Públicas, tal y cual quedan definidas en la legislación básica administrativa española.

2. Gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses<sup>4</sup>, al amparo de la etapa histórica que confluye tras la nueva democratización del régimen político español tras la Constitución de 1978, lo cual debe verse reforzado por los postulados que encarna la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985<sup>5</sup>, que entiende por autonomía local «el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes»<sup>6</sup>.

3. Municipios y provincias participan la noción de Administraciones territoriales, con generalidad de fines, al objeto de dotar a sus órganos de gobierno de configuración política, bajo personalidad jurídica propia. De esta forma, son elementos del municipio, como recoge el art. 11.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, el terri-

<sup>3</sup> Como expresa J.C. REDONDO LEBRERO, «El proceso de centralización política y administrativa en la época borbónica tuvo su traslado a la Administración local mediante un afán reglamentista que uniformizara el régimen local tomando como ejemplo el municipalismo castellano», en «*La construcción histórica de las Administraciones Públicas Españolas*», *Administraciones Públicas Españolas* (CRESPO GONZÁLEZ y PASTOR ALBALADEJO, Coordinadores), McGraw-Hill, 2002, p. 23.

<sup>4</sup> Artículo 137 de la Constitución Española de 1978.

<sup>5</sup> Instrumento de Ratificación por el Estado español de 20 de enero de 1988 (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989).

<sup>6</sup> Artículo 3.1 de la Primera Parte de la Carta Europea de la Autonomía Local.

torio, la población y la organización. En la doctrina pública administrativa se diferencia entre los entes o administraciones públicas territoriales y los que no gozan de tal categorización, por su carácter instrumental o funcional<sup>7</sup>. En este sentido, los Gobiernos locales conforman el estatuto de entes públicos territoriales, conjuntamente con la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

4. Con carácter muy singularizado y a lo que interesa profundizar en el presente estudio, los entes locales vienen configurándose tradicionalmente como corporaciones locales, a modo diferenciado de los otros dos componentes políticos de las Administraciones territoriales. Frente a la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las entidades locales son corporaciones locales, dado el carácter democrático-representativo de sus instituciones de autogobierno. Como expresa Ortega Martín<sup>8</sup>, «sus órganos políticos se nutren directamente de los representantes de los ciudadanos, de los miembros de la corporación». No existen en España elecciones a Presidente del Gobierno a nivel estatal, al igual que no se predica en las Comunidades Autónomas, elecciones al gobierno autonómico. Antes bien, ante la ausencia de un sistema presidencialista, en España son las Cortes Generales las representantes del pueblo

<sup>7</sup> Sobre clasificación de las personas jurídico públicas en entidades territoriales y no territoriales, puede verse: F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I, Tecnos, 13.ª edición, 2002, pp. 386-392; L. COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, 9.ª edición, 1998, Civitas, pp. 40 y 41; J. CRESPO GONZÁLEZ y G. PASTOR ALBALADEJO (Coordinadores), *Administraciones Públicas Españolas*, *op. cit.*, pp. 75-78; E. LINDE PANIAGUA, *Fundamentos de Derecho Administrativo. Del Derecho del poder al Derecho de los ciudadanos*, UNED, Madrid, 2009, pp. 157-161. El carácter bifronte sobre la territorialidad de los entes públicos también se encuentra presente en otros ordenamientos jurídicos administrativos en el derecho comparado. A título de ejemplo, en el derecho administrativo argentino, *vid.* M. MARIENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Título III, *La personalidad en el Derecho Administrativo*, pp. 158 y ss.

<sup>8</sup> ORTEGA MARTÍN, EDUARDO, «Administración local», *Enciclopedia Jurídica* (Coord. General E. ARNALDO ALCUBILLA), *La Ley*, 2008-2009, Volumen 2, pp. 618-626.

español (art. 66.1 de la Constitución), mimetizado ello en los parlamentos y asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Elegidos los representantes del pueblo a nivel estatal y autonómico, son las Cámaras legislativas las que invisten a la Presidencia del Poder Ejecutivo, la cual, a su vez, designa al resto de componentes del Gobierno. Sin embargo, esto no se aplica en los Gobiernos locales, en los cuales, al no existir Poder Legislativo en el nivel territorial local, los ciudadanos eligen entre ellos a sus representantes políticos. De ahí su carácter marcadamente corporativo, al tiempo que democrático y representativo. Así lo define Rivero Ysern, en cuanto a la concepción del Municipio como «colectividad local, como una Corporación, como un conjunto de personas cuya convivencia se institucionaliza jurídicamente»<sup>9</sup>. Las Corporaciones locales, por tanto, aluden a la organización peculiar y propia de los municipios y provincias, base por lo demás de su carácter democrático y representativo<sup>10</sup>.

En similar forma, Berberoff Ayuda<sup>11</sup>, señala que «los entes locales son genuinamente entes territoriales corporativos, de ahí que se les conozca también como Corporaciones locales. El fundamento es que en el Estado y las Comunidades Autónomas los ciudadanos no integran con sus representantes los órganos de esta Administración, ya que la representación política de los mismos se realiza en el poder legislativo que está al margen de la Administración. En las Entidades locales, el órgano deliberante superior se compone atendiendo a técnicas representativas más o menos formalizadas. De ahí que por su legislación específica y por los propios arts. 141 y 142 de la Constitución española sean designados como Corporaciones Locales».

<sup>9</sup> RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS, *Manual de Derecho Local*, 3.ª edición, 1997, Civitas, p. 80.

<sup>10</sup> Comenzaba así el art. 5 de la Ley de Régimen Local en su Texto Articulado de 16 de diciembre de 1950: «Los ayuntamientos y las diputaciones provinciales son corporaciones a las que corresponde el gobierno y la administración de los intereses públicos peculiares de su territorio». Dimana de la base 1.ª de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945.

<sup>11</sup> BERBEROFF AYUDA, DIMITRY y REQUERO IBÁÑEZ, JOSÉ LUIS, «Corporaciones locales», *Enciclopedia Jurídica*, *op. cit.*, Volumen 6, pp. 3384-3389.

Herrero y Rodríguez De Miñón nos recuerda que la democracia es un concepto abundantemente empleado por el constituyente de 1978: «Así, es claro que el gobierno de los municipios, por Ayuntamientos elegidos periódica y libremente mediante sufragio universal de todos los vecinos (art. 19.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local) y la garantía del pluralismo político en las corporaciones locales municipales (art. 20.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril) y en las Diputaciones Provinciales (art. 32.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril), responden adecuadamente a los imperativos estructurales del principio democrático. La doctrina legal del Consejo de Estado ha destacado este extremo (v. gr., dictámenes núms. 2.237 y 2.238, ambos de 1998)»<sup>12</sup>. Es evidente que el carácter representativo<sup>13</sup> es un componente esencial en los entes locales de ámbito común, pero no exclusivo, por cuanto persisten e incluso encontraron acomodo en el texto constitucional de 1978, otras formas de gobierno democráticas directas, como es el caso de los Concejos abiertos, como régimen municipal especial<sup>14</sup>, a la par que existen determinados ámbitos de participación ciudadana<sup>15</sup>.

Lo cierto es que el carácter representativo se ha enfatizado en los últimos años, y ha encontrado nuevas perspectivas y enfoques, de especial envergadura en el entramado político institucional de los Gobiernos locales, tanto a nivel legislativo como jurisprudencial, ocupando un lugar singularizado los últimos pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

<sup>12</sup> M. HERRERO y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, «Autonomía y democracia», *El Derecho local en la doctrina del Consejo de Estado, Consejo de Estado, Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2002, p. 26.

<sup>13</sup> Sobre las nociones de democracia directa y representativa en el ámbito local, véase J.F. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, «El juego de la democracia», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8, Sección colaboraciones, Quincena del 30 abril al 14 mayo 2011, Ref. 1007/2011.

<sup>14</sup> «La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto» (art. 140 de la Constitución de 1978 in fine).

<sup>15</sup> *Vid.* Capítulo IV del Título V de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, arts. 69 a 72.

En un plano legislativo, a título de ejemplo, y aunque sea de «*lege ferenda*», en el art. 85 del Proyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña, publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña el 9 de septiembre de 2013, «se consideran representantes locales, a los efectos de lo previsto en este título, los miembros electos de las entidades locales regulados en esta Ley».

Y en un plano jurisprudencial, a la luz de los pronunciamientos de nuestros tribunales de justicia recaídos sobre el carácter electo de los cargos públicos locales, desprendido de un sistema democrático-representativo, así como distintas sentencias del Tribunal Constitucional sobre el particular, de las cuales dejaremos constancia en el presente trabajo.

De esta suerte, se comienza a discernir, sobre todo a raíz de la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional, un carácter diferenciado entre el carácter electo o no electo de los miembros de la Corporaciones locales, toda vez que pueden ostentar cargo concejal no solo miembros electos, sino también no electos, derivado de la legislación de régimen electoral, ante el agotamiento en la sustitución de representantes en las correspondientes listas electorales. No siempre «Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto», como dice nuestra Constitución, al menos en su sentido literal, por cuanto pueden existir casos en que se sienten en los plenos municipales concejales no electos, en aquellos supuestos en que no quedasen posibles candidatos o suplentes a nombrar, debiendo ser las vacantes cubiertas por cualquier ciudadano mayor de edad que no esté incurso en causa de inelegibilidad, siendo estos suplentes designados por el partido, coalición, federación o agrupación de electores cuyos concejales hubiesen de ser sustituidos con comunicación a la Junta Electoral correspondiente, a efectos de la expedición de la oportuna credencial (art. 182.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General).

Sobre dicha base diferenciada entre miembros electos y no electos de los concejales, el Legislador estatal se animó incluso a introducir en los Gobiernos municipales, miembros de la Junta de Gobierno Local, desprovistos del carácter representativo derivado de las elecciones locales. Ello ocurrió con ocasión de la reforma en el Régimen Local emprendida por la Ley 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, la cual

incorporó la posibilidad, concernida a los municipios de gran población, de nombramiento por el Alcalde de miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de concejales, frente a los miembros electivos. Así, de una lectura sistemática de los arts. 122 y 126 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, correspondientes a su Título X introducido por la Ley 57/2003, encontramos, por un lado, al Pleno, formado por el Alcalde y los Concejales, el cual es el órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el Gobierno municipal (apartado 1 del art. 122 referenciado), en un forzado símil parlamentario, frente a la Junta de Gobierno Local, expresiva del Ejecutivo local, comprendida no solo por concejales, sino en el que pueden tener cabida no concejales, nombrados por el Alcalde, hasta el cupo recogido en el art. 126 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, introducido por la Ley 57/2003. Más tarde tendremos ocasión de volver sobre el tema.

Respecto a estas cuestiones se han dictado en los últimos meses diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en unos casos bajo recursos y cuestiones de inconstitucionalidad y en otros en demanda de amparo por lesión de derechos fundamentales, que confluyen todos ellos en una avanzada doctrina que viene a reforzar y enfatizar el carácter democrático y representativo de las instituciones gubernativas locales, ahondando, por tanto, en las tradicionales raíces históricas de los Gobiernos municipales y provinciales como Corporaciones locales, lo cual pasamos a continuación a exponer. Como ha afirmado M. Cruz Martínez, «hay temas que son actuales pero que hunden sus raíces en el árbol de la historia»<sup>16</sup>. Un principio entendido como clásico, como es el democrático, profusamente ventilado en la Constitución española de 1978, adquiere nuevos matices en la reciente doctrina del Tribunal Constitucional, en su aplicación a los Gobiernos locales.

<sup>16</sup> M. CRUZ MARTÍNEZ, «La voz íntima de la democracia: El Municipio en México», *Comunicación en Federalismo y Regionalismo*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (Serna de la Garza, Coordinador), México, 1.ª edición 2002.



## **2. ANÁLISIS DE LOS ÚLTIMOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL REFORZAMIENTO DEL CARÁCTER DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

### **2.1. STC 81/2012, de 18 de abril, de inconstitucionalidad del precepto de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, municipal y de régimen local, respecto a la restricción de presentación de moción de censura publicada la convocatoria de elecciones**

En primer lugar vamos a hacer referencia a la STC 81/2012, de 18 de abril (núm. de recurso 4569/2000), que trae causa de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia 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, por su posible contradicción con el art. 81.1 de la Constitución Española, en relación con los arts. 23, 140 y 149.1.1, en cuanto el régimen jurídico de la moción de censura en el ámbito de las entidades locales municipales.

El precepto que origina la referida cuestión de inconstitucionalidad es del siguiente tenor:

«g) En ningún caso podrá presentarse una moción de censura si hubiera sido publicada en el «Boletín Oficial del Estado» o en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» una convocatoria electoral política y hasta que hayan tenido lugar las elecciones correspondientes».

Como se expresa en el fundamento jurídico primero, la Generalitat y el Parlamento de Cataluña interesan su desestimación, al considerar que la regulación de la moción de censura, en cuanto mecanismo de exigencia de responsabilidad política, se incardina en la materia «régimen local» para cuya regulación la Comunidad Autónoma de Cataluña ostenta competencias en virtud de su Estatuto de Autonomía (art. 9.8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). Por las representaciones legales de las instituciones autonómicas se rechaza que la institución de la moción de censura sea encuadrable en el «régimen electoral general», sin perjuicio de que la regulación conte-

nida en la ley autonómica de régimen local no desdice o resulta contraria a la regulación contenida en la Ley estatal del régimen electoral general, sino que la complementa o determina particularidades propias de régimen local, para lo cual ostenta competencias el Parlamento autonómico.

No es este el parecer del Tribunal Constitucional en la sentencia aludida, por cuanto sí consideran la institución de la moción de censura como una figura sobre cuya normación es competente el Estado, a lo que también se suma el Voto Particular de los Magistrados Ortega Álvarez y Delgado Barrio producido en dicha sentencia, aun cuando discrepa en la fundamentación jurídica que utiliza el Tribunal.

Antes de abordar la constitucionalidad de la restricción contenida en la Ley del Parlamento catalán respecto a la virtualidad de la moción de censura, en primer lugar, analiza el Tribunal Constitucional si el régimen electoral local es encuadrable en las competencias del Estado respecto a «régimen electoral general». Sobre esta cuestión determina el art. 81.1 de la Constitución de 1978, en su apartado 1, que «Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución». Por consiguiente, el Estado es competente para regular por ley orgánica el régimen electoral general. Como cita el Tribunal Constitucional, ya tuvo ocasión de manifestarse sobre la materia en Sentencia 38/1983, de 16 de mayo, en la que afirmó que no cabe equiparar las expresiones «régimen electoral general» y «elecciones generales». Por consiguiente, ahondando en el razonamiento del Tribunal Constitucional, cuando la Constitución en su art. 81.1 reserva a ley orgánica el régimen electoral general, no hace mención en exclusiva a las elecciones generales. De esta razón, en la configuración y estructura normativa de la Ley Orgánica del régimen electoral general se incluyeron tres Títulos específicos para las elecciones locales<sup>17</sup>. Por consiguiente, la Ley orgánica estatal del régimen electoral general está edificada bajo unos pi-

<sup>17</sup> Título III, Disposiciones especiales para las elecciones municipales; Título IV, Disposiciones especiales para la elección de Cabildos Insulares Canarios y Título V, Disposiciones especiales para la elección de Diputados Provinciales.

lares comunes a todas las elecciones por sufragio universal directo, secuenciado por disposiciones específicas para procesos electorales, al ser todos ellos procesos electorales concernientes al régimen electoral general, dado que no admite el binomio simplificador de «elecciones generales»-«régimen electoral general».

Por consiguiente, razona el Tribunal Constitucional que la regulación contenida en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General no es derecho disponible por los Parlamentos autonómicos, haciendo uso de su competencia en materia de régimen local. La disposición adicional primera de la Ley Orgánica 5/1985 admite el ejercicio de competencias autonómicas regidas en los respectivos Estatutos de Autonomía, en relación a las asambleas legislativas autonómicas, no, por tanto, en lo que respecta al régimen electoral local.

Despejadas las cuestiones de no equiparación entre régimen electoral general con elecciones generales, así como que el Estado ostenta competencia a través de ley orgánica para regular las disposiciones concernientes al régimen electoral local, entra a dilucidar si la moción de censura debe tener cabida en el régimen electoral general, o por el contrario, es materia autonómica en el ejercicio de las competencias que ostentan las Comunidades Autónomas sobre régimen local. Como expresa el Tribunal, «la moción de censura aparece como una pieza clave de la forma de gobierno local, esto es, del régimen institucional local (...) todos estos aspectos de la regulación de la moción de censura constituyen elementos nucleares de la forma de gobierno local que entran dentro del concepto de bases del régimen local y su establecimiento es competencia del Estado ex art. 149.1.8 CE puesto que el «régimen local» se incardina, como ha afirmado reiteradamente este Tribunal, en el «régimen jurídico de las Administraciones públicas» (por todas, SSTC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4, y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1)». Precisamente en este punto es donde se apartan del sentir general los dos Magistrados que suscriben Voto Particular, al entender que el marco competencial estatal descansa en el art. 149.1.1, no tanto en la regla 18 del art. 149.1, operante en el esquema «bases más desarrollo». No obstante, coinciden con la sentencia en el sentido de declarar la inconstitucionalidad del precepto legal autonómico enjuiciado. Además de ello, dado el carácter constructivo de la moción de censura, es indudable que además, recae sobre régimen electoral, lo que viene a afianzar la titularidad

estatal sobre la competencia. En definitiva, se declara la inconstitucionalidad del art. 110.1.g) de la Ley de régimen local del Parlamento de Cataluña.

Antes de cerrar el breve comentario a esta sentencia, llama la atención la cita que hace en el fundamento jurídico 3.º a la letra f) del art. 197.1 de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, que, sin embargo, en sentido estricto había desaparecido tras la nueva redacción dada a dicho precepto en virtud de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la L.O. 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General («B.O.E.» 29 enero). La referida Ley Orgánica 2/2011 operó una reforma del apartado 1, sin embargo, seguramente por un descuido, no se transpuso, en la misma redacción, la letra f), que atendía a la cuestión crucial referente a la mayoría requerida en la votación de la moción de censura. Decía así dicho precepto: «El candidato incluido en la moción de censura quedará proclamado Alcalde si ésta prosperase con el voto favorable de la mayoría absoluta del número de concejales que legalmente componen la Corporación». Ante situación tan pintoresca<sup>18</sup>, son muy diversas las interpretaciones que pueden darse sobre el particular, si bien parece la más acertada acogernos, en aplicación analógica, a la exigencia de mayoría absoluta exigida en el Congreso para la aprobación de moción de censura al Gobierno, según se recoge en el art. 113.1 de la Constitución de 1978 y desarrollado en el art. 177.5 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, el cual dispone: «La aprobación de una moción de censura requerirá, en todo caso, el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados», aun no sin antes dejar constancia, de otras interpretaciones, motivadas todas ellas por la deficiente técnica legislativa adoptada, como sería el caso de la aplicación de la mayoría simple prevista con carácter general en el apartado 1 del art. 47 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, si bien consideramos que dicha norma no es aplicable en el presente caso, por la propia especificidad o singularidad de la materia. Además de ello, entendemos como no aplicable la propia Ley de Bases de Régimen Local, dado su carácter ordinario y no orgánico, toda vez que la figura de

<sup>18</sup> La propia versión consolidada del B.O.E. recoge como vigente dicha letra f).

la moción de censura, en tanto vinculada al régimen electoral, viene desarrollada en legislación orgánica, como hemos tenido ocasión de ver. Con arreglo al Código Civil, procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón (art. 4.1 CC). Y es evidente que en el caso que nos ocupa existe una singularidad de la materia y se aprecia identidad de razón, respecto a lo contemplado en el Congreso por la Constitución Española y el Reglamento del Congreso. De una lectura comparada de los arts. 197 de la LOREG, en la redacción dada por la LO 2/2011, y los arts. 176 y 177 del Reglamento del Congreso, se infieren numerosas referencias comunes, al punto que se refleja que la última modificación operada en el art. 197 de la LOREG pasa por una adaptación de lo previsto en el Congreso para la moción de censura al Gobierno estatal. Aún cabe una interpretación más, derivada de la analogía en interpretación sistemática del propio precepto, mediante la aplicación de la mayoría absoluta reforzada establecida en la letra a) del mismo. No obstante, la laguna legal generada por el vacío ocasionado por no contemplar la nueva redacción del art. 197.1 de la LOREG, la tradicional letra f), pasará por una más que necesaria nueva modificación de dicho precepto, en orden a aclarar un extremo de vital importancia sobre la moción de censura <sup>19</sup>.

## **2.2. STC 103/2013, de 25 de abril, por la que se declara la inconstitucionalidad de la previsión en la legislación de régimen local de miembros no electos en la junta de gobierno local**

La STC 103/2013 configura directamente la dimensión del principio democrático de los municipios. Dicha sentencia ha sido dictada con moti-

<sup>19</sup> Es coincidente con este parecer la ponencia en elaboración encargada por COSITAL NETWORK, dentro del Proyecto Esperanto, al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Granada, bajo el título «La moción de censura en los gobiernos locales, con especial incidencia en las funciones y responsabilidades del Secretario en los municipios de régimen común», en la que participa este autor.

vo de la interposición de recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña, contra la disposición final primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en la medida en que declara básicos los arts. 4.3, párrafo segundo y por conexión 4.2 último inciso; 13.3; 20.1 d); 36.1 c), 73.3 y por conexión 20.1 c) y 122.3; 85 bis 1 y 2; 123.1 c); 126.4; 128; 129.2 inciso primero; 130.1 B); 131 y 132; contra el art. 126.2, párrafo segundo, inciso primero, y 126.5 primer inciso, todos ellos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada a la misma por el artículo primero de la Ley 57/2003. Como en el caso analizado anteriormente, también suscita un Voto Particular (Magistrados Ollero Tassara y Pérez de los Cobos Orihuel).

Como expresa el fundamento jurídico 6.º de la STC 103/2013, la representación letrada del Parlamento de Cataluña impugna el art. 126.2, párrafo segundo, inciso primero LBRL en la redacción que le da la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, el cual expresa: «[e]l Alcalde podrá nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde». A juicio de la recurrente, el precepto citado debe ser declarado inconstitucional en tanto que «la incorporación de no electos a la Junta de Gobierno vulnera el art. 140 CE, que encomienda el gobierno y administración municipal al alcalde y concejales, como manifestación de la opción constitucional por una administración democrática». Por el contrario, la representación legal del Estado, haciendo uso de la finalidad de la modificación en este parámetro, y como recogía el propio Legislador en la Exposición de Motivos, «la Junta de Gobierno ha quedado constituida como un órgano de manifiesto perfil ejecutivo y profesional, que viene exigido por la complejidad de las funciones técnicas que debe afrontar, quedando el principio representativo residenciado en el Pleno. Por otra parte señala que esta configuración responde al modelo europeo de gobierno local reflejado en la Carta europea de la autonomía local, cuyo art. 3.2 prevé que los órganos electivos colegiados puedan disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos».

Planteados así los argumentos de las partes, expone a continuación su doctrina el TC, que queda recogida en el fundamento jurídico 6.º, entendiend-

do éste que debe ser declarado dicho precepto nulo, y por tanto, inconstitucional, por lesión del principio democrático que preside el gobierno y administración de los municipios a través de su forma de gobierno ordinaria, esto es, los Ayuntamientos.

Retomando argumentos y doctrina que fue vertida cuando fue dictada la Ley 57/2003, de Medidas de modernización del Gobierno local, uno de sus componentes esenciales radicaba en la ruptura del uniformismo que representaba la legislación de régimen local en las estructuras de gobierno locales. No puede valer el mismo diseño organizativo para un municipio de doscientos habitantes, que para una capital de provincia. De ahí la introducción de un Título de nueva planta en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Otro argumento o línea base de actuación que perseguía el Legislador de 2003, respecto a la normativa básica estatal de régimen local, recaía en afianzar la posición de gobierno del ejecutivo municipal, al tiempo que se reforzaban las funciones de control del Pleno. Ello llevó, entre otras consecuencias, a una forzada separación entre el órgano representativo municipal —el Pleno—, y los órganos ejecutivos, tanto a nivel individual —el Alcalde— como colegiado —la Junta de Gobierno Local<sup>20</sup>—. Se hablaba, entonces, de «parlamentarizar» la vida local, mimetizándose la división orgánica y funcional de poderes en los órganos políticos municipales. Pero era evidente que esta línea argumental era algo más que una ficción y que no era entonces ni ahora perfectamente extrapolable, por cuanto no atiende a la misma realidad el funcionamiento democrático de las instituciones políticas locales, en comparativa con la división de poderes que obra a nivel estatal e incluso en las Comunidades Autónomas, por más que sea legítimo introducir determinados cánones enraizados en el parlamentarismo en el funcionamiento democrático de los gobiernos locales.

<sup>20</sup> La cual recibe un nuevo nombre, «Junta» de Gobierno Local, frente al anterior —«Comisión» de Gobierno—, precisamente para enfatizar su carácter ejecutivo de gobierno, frente a las conocidas como Comisiones municipales, desgajadas históricamente de un carácter resolutorio, con funciones únicamente de deliberativas e informadoras, a las que se unen funciones de seguimiento.

Los Gobiernos locales son, precisamente, gobierno y administración, al no ostentar funciones legislativas dicha estructura política territorial, por lo que una parlamentarización excesiva de la vida local, podía originar cierto resquebrajamiento en su implementación. En el símil que pretendía el legislador de 2003, se implantó un mayor dominio de la Junta de Gobierno Local, como órgano ejecutivo, a modo de Consejo de Ministros, presidido por un Presidente del Ejecutivo local, separado del órgano representativo, configurado por el Pleno. Por consiguiente, el Legislador sí respetaba el carácter democrático representativo en el Pleno Municipal; mantenía, igualmente, la estructura representativa y proporcional en las tradicionalmente denominadas Comisiones Informativas<sup>21</sup>; pero no así respecto al «ejecutivo» local, dado que en el ámbito nacional (y autonómico), no tienen por qué ser representantes electos los integrantes de los órganos ejecutivos colegiados, lo que ha merecido la censura del Tribunal Constitucional.

Y esto ha tenido una respuesta del Tribunal Constitucional, expresada en un pronunciamiento de inconstitucionalidad y precisamente por el quebrantamiento del principio democrático, muy presente, como hemos apuntado ya, en el texto constitucional. Dicho principio se predica, en su vertiente representativa, de las provincias e islas, pero muy especialmente con respecto a los municipios, por cuanto expresa la Constitución que «su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto (...)» (art. 140 CE). Por consiguiente, queda fuera de la Constitución, un órgano ejecutivo de gobierno y administración municipal entre cuyos componentes se encuentren miembros no electos. Expresa el TC que «el principio representativo constituye el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas, este principio ha sido consagrado para los municipios con una intensidad especial, mediante una regulación bastante más minu-

<sup>21</sup> Sobre el principio representativo y proporcionalidad en las Comisiones Informativas, véase J. GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos. Un estudio del art. 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, 1999, pp. 45 y 46.



ciosa, que contrasta con la menor densidad normativa con que la norma fundamental lo ha recogido para islas y provincias». Y añade: «En definitiva, 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».

No obstante, y como ya habíamos apuntado, en este punto, frente al parecer mayoritario del Pleno del Tribunal Constitucional, la sentencia comentada ha sido objeto de un Voto Particular, suscrito por dos Magistrados, en el que expresan la disconformidad con una interpretación literalista del art. 140 de la Constitución. Como expresa dicho Voto Particular: «Deducir de este precepto que solo estos puedan asumir toda imaginable función de «gobierno y administración» no solo desafía el sentido común, ante la obvia existencia de funcionarios locales, sino que implica atribuirse el monopolio de qué se entiende por gobierno y administración, despojando al legislador de toda capacidad de desarrollo al respecto, en todo aquello que —como ocurre, a mi modo de ver, en este caso— no ha sido diáfananamente explicitado por el constituyente, que no ha recurrido a esos mismos términos de modo unívoco dentro del propio texto constitucional». Además de ello, señalan los Magistrados firmantes del Voto Particular que «el art. 3.2 de la citada Carta prevé que los órganos electivos colegiados locales «pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos», como en esta ocasión era el caso».

No obstante ello, ha primado en el sentir mayoritario del TC el pleno respeto al principio democrático representativo en la composición del órgano ejecutivo de gobierno municipal, esto es, la Junta de Gobierno Local (anteriormente Comisión de Gobierno). Es evidente que el gobierno y administración no queda agotado con la actuación y responsabilidades que competen a los cargos políticos representativos, por el carácter tecnocrático que también impera en la administración local, como es el caso de funciones públicas necesarias y reservadas a funcionarios, entre las que se encuentran las asignadas a los funcionarios con habilitación de carácter estatal. Pero

ello no perjudica que se siga manteniendo en el régimen local la prevalencia resolutoria en la producción de actos administrativos a cargo de los cargos políticos representativos, y en exclusiva respecto a la producción normativa dictada en ejercicio de la potestad reglamentaria, en detrimento del papel asignado en la producción de actos administrativos a cargo de los empleados públicos locales<sup>22</sup>.

En definitiva, ha quedado anulada la previsión de la legislación de régimen local de incorporación de miembros no concejales en la Junta de Gobierno Local, por lesión al principio democrático representativo de los gobiernos locales. Sobre la reforma planteada por la Ley 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, poco tiempo después tuvo ocasión nuevamente el Tribunal Constitucional de pronunciarse, en este caso, resolviendo un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en Sentencia 143/2013, de 11 de julio, con desestimación del mismo, retomando en aquellos aspectos coincidentes los fundamentos jurídicos ya aducidos por la STC 103/2013, comentada.

### **2.3. STC 161/2013, de 26 de septiembre: carácter público de las sesiones de la Junta de gobierno local en que se aborden cuestiones relacionadas con acuerdos delegados del Pleno**

Nuevamente el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de determinados preceptos, obedientes a la reforma efectuada en la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, en este caso en el recurso de inconstitucionalidad que interpuso el Gobierno de Aragón, dando lugar a la Sentencia núm. 161/2013, de 26 de septiembre. Y como ocurriera en los dos últimos supuestos analizados, la reforma mencionada de 2003 soporta en su mayor parte el juicio de constitucionalidad.

<sup>22</sup> Cfr. Artículo 52.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local.

En todo aquello ya enjuiciado en las sentencias núm. 103 y 143 de 2013, se remite a lo ya dispuesto en ellas. En lo que aquí interesa, se impugna la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara básico el art. 70.1, párrafo segundo, LBRL, el cual dispone «no son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local», y, subsidiariamente, de este artículo por infracción de los principios democrático (art. 1.1 CE) y a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y del derecho a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Tras desestimar el Tribunal la inconstitucionalidad de la norma por razón competencial, en el fundamento jurídico 9.º somete la norma a un juicio material, entendiendo que supone dicho precepto un quebranto del principio democrático, no en todos los supuestos, sino en aquellos que la Junta de Gobierno Local, como órgano ejecutivo colegiado, adopte acuerdos por delegación del Pleno Municipal. Toda vez que el Pleno Municipal precisa de publicidad en sus sesiones, dicha publicidad debe ser respetada en las sesiones de Junta de Gobierno Local en que se aborden asuntos delegados del máximo órgano representativo local.

Debe realizarse la observación inicial concerniente a que en realidad el Legislador en 2003 no opera un cambio material en la norma, sino que el apartado 1, párrafo segundo no se altera sino para el cambio de denominación del órgano ejecutivo colegiado municipal: la Comisión de Gobierno recibe la nueva denominación de Junta de Gobierno Local, como ya hemos tenido ocasión de analizar en el presente trabajo. Pero ello no impide que la norma sea susceptible de control jurisdiccional, aun cuando no exista cambio de normación material. Formalmente, el precepto ha sido modificado, y sobre él puede recaer un control de jurisdicción constitucional.

Tal vez, lo que sorprenda del fallo, y así ha sido criticado por el voto particular, suscrito en este caso finalmente por cuatro Magistrados (Ollero Tassara, Martínez-Vares García, González-Trevijano Sánchez y López y López), es que el Tribunal Constitucional, «declare» la constitucionalidad de la norma, en la interpretación que da a la misma. Dice así el pronunciamiento primero del fallo:

«1.º Declarar constitucional el art. 70.1, párrafo segundo, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por el artículo primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de

medidas para la modernización del gobierno local, siempre que se interprete en el sentido de que no se refiere a las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno, conforme se ha expuesto en el fundamento jurídico noveno».

La norma es constitucional, sin necesidad de que el Tribunal realice un pronunciamiento de tal naturaleza. En consecuencia, como expresa el Voto Particular, «lo que debería haber declarado la Sentencia de la que discrepo en el apartado 1 del fallo es que el art. 70.1, párrafo segundo, de la ley recurrida no es inconstitucional siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 9 de la Sentencia»<sup>23</sup>.

Nuevamente se observa en la fundamentación jurídico-material vertida por el Tribunal Constitucional un alegato expreso al principio democrático representativo en la organización y funcionamiento de los municipios y su forma de gobierno ordinaria, esto es, los Ayuntamientos:

«... Algunas de las atribuciones que el pleno puede delegar en la junta de gobierno local no son meras decisiones administrativas de carácter estrictamente reglado en que esté ausente la necesidad de valorar y ponderar criterios discrecionales. Hay atribuciones que afectan a las más importantes decisiones sobre operaciones crediticias, contrataciones y concesiones de toda clase, aprobaciones de proyectos de obras y servicios y adquisiciones de bienes y derechos y su enajenación. El legislador otorga estas atribuciones al pleno para que sean adoptadas en sesiones dotadas de una completa publicidad que garantice el control ciudadano en la toma de posición y en el proceso de deliberación de sus representantes municipales, como una manifestación de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, tomando en consideración la importancia y relevancia política de esas decisiones en lo que afecta a los intereses municipales y la necesidad de que

<sup>23</sup> Evidentemente, la norma ostenta una «presunción» de constitucionalidad, haciendo innecesaria una ratificación positiva en tal sentido por el TC. Por citar un ejemplo de sentencia interpretativa conocido, nos podemos remitir al apartado 3.º de pronunciamientos del fallo de la STC 31/2010, de 28 de junio, interpuesto contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

sean adoptadas con la máxima transparencia. La circunstancia de que, aprovechando el carácter preceptivo de la no publicidad de las sesiones de la junta de gobierno local y mediante la mera delegación de atribución del pleno en la junta, quedara imposibilitado el control de la ciudadanía sobre el proceso de la toma de decisiones, que, por su importancia, legalmente están sometidas al régimen de publicidad, supondría un menoscabo del principio democrático (art. 1.1 CE) y una vulneración de las posibilidades de participación directa del ciudadano en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), en su concreta dimensión de control del ejercicio del cargo de sus representantes electos, sometidos a mandato representativo».

Ello viene a suponer, en definitiva, una profundización más en el principio democrático a nivel municipal; una ampliación de la ciudadanía como sujeto de derechos políticos. Como expresa G. Jáuregui, «lo característico de la democracia no es que se dé una identidad perfecta entre la voluntad gobernante y la voluntad del pueblo, cosa del todo imposible, sino que se acerque lo más posible a los deseos y las capacidades de los ciudadanos. Para que un sistema democrático resulte viable es imprescindible que cuente con un asentimiento y apoyo generalizados»<sup>24</sup>.

Ahora bien, la introducción de publicidad en las deliberaciones de las sesiones de Junta de Gobierno Local en las que se adopten asuntos delegados del Pleno Municipal, pueden dar lugar a una rica problemática en la práctica, algunos de cuyos componentes dejamos apuntados:

- 1.º La publicidad debe arrancar no solo durante la celebración de la sesión en sí, sino que debe comprender la publicidad de la convocatoria, cuando menos en lo que afecta al asunto delegado que vaya a ser objeto de inclusión en un orden del día de una sesión del órgano ejecutivo colegiado municipal. Por consiguiente, al igual que acontece con la publicidad de la convocatoria de las sesiones plenarias<sup>25</sup>, se

<sup>24</sup> G. JÁUREGUI, *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, Barcelona, 2.ª edición, 1995, p. 22.

<sup>25</sup> Artículo 81.1.d) y 229.1 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

debe dotar de publicidad a la convocatoria de celebración de sesiones de Junta de Gobierno Local para asuntos de competencia del Pleno, delegados en el ejecutivo colegiado municipal. Igualmente, la convocatoria debe respetar no solo la publicidad, sino debe resultar aplicada la previa convocatoria de dos días hábiles, como ocurre en el Pleno Municipal<sup>26</sup>, y no 24 horas, como acontece con las convocatorias de Junta de Gobierno Local<sup>27</sup>.

- 2.º A nadie debe escapar que la ganancia operada en la virtualidad del principio democrático en estos puntos es escasa, por cuanto escasa puede ser la deliberación de un asunto en el cual, en principio, no resulta exigible el pluralismo político representado en el Pleno municipal, al carecer de representatividad ni proporcionalidad los diferentes Grupos Políticos Municipales, como sí ocurre, por ejemplo, con las anteriormente denominadas Comisiones Informativas, en las que sí se exige dicho plus de representatividad y proporcionalidad. No queremos decir que, en la práctica, no existan puntos de contraste en una deliberación de un asunto de Junta de Gobierno Local, escenificada, coloquialmente, en el seno del «equipo de gobierno», sobre todo en aquellos casos en que existan disidencias dentro de dicho equipo colegiado, pero lo cierto es que el pluralismo político no es representativo de la totalidad de las formaciones políticas existentes en el Pleno municipal.
- 3.º Y en un plano práctico, no podemos dejar de hacer mención que también en este caso afecta al trabajo del fedatario público que debe levantar acta de la sesión, en tanto que en caso de producirse debate, debe levantar acta sucinta de las intervenciones que se produz-

<sup>26</sup> El art. 80.4 del RD 2568/1986, respecto al Pleno, dispone que «Entre la convocatoria y la celebración de la sesión no podrán transcurrir menos de dos días hábiles, salvo en el caso de las sesiones extraordinarias urgentes». En igual sentido, art. 46.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

<sup>27</sup> Con lo cual, afecta en este caso al plazo de 24 horas determinado en el art. 113.1.a) del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

can en el tratamiento del asunto incluido en el orden del día en delegación del Pleno Municipal, ya que, como regla general, por el carácter secreto de las sesiones de Junta de Gobierno Local, el Secretario de la Corporación no debe expresar tales debates, sino únicamente los componentes característicos que requiera formalmente en su expresión la producción del acto administrativo en cuestión (parte expositiva, expresiva, en los supuestos de exigencia de motivación, de hechos y consideraciones legales de aplicación<sup>28</sup>, y pronunciamientos de parte dispositiva)<sup>29</sup>.

- 4.º Otra cuestión satélite que circunda la nueva interpretación constitucional del precepto, alude al refuerzo en el carácter preceptivo del previo dictamen de Comisión Informativa, que como es conocido, resultaba ya exigible en asuntos de competencia plenaria delegados en Junta de Gobierno Local (art. 113.1.e del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales). Por consiguiente, la ausencia de previo tratamiento del asunto en Comisión Informativa, supone una irregularidad en el procedimiento de adopción del acuerdo. Ello lleva a pensar que la normativa preexistente de régimen local era concedora en este punto de la problemática que encierra la delegación de asuntos de Pleno en el órgano ejecutivo colegiado municipal, dado que estaba previsto un dictamen previo de Comisión Informativa (letra e del art. 113.1 RD 2568/1986), así como votación formal (sic) (apartado 4 del art. 113 del RD 2568/1986), pero aun así, se mantenía expresamente el carácter secreto de las deliberaciones, en respeto al funcionamiento político propio de los órganos de gobierno colegiados. No obstante, el

<sup>28</sup> «Sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho», como postula el apartado 1 del art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

<sup>29</sup> Cfr. Artículo 50 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local y disposiciones concordantes.

Tribunal Constitucional ha visto lesivo tal proceder por infracción del principio democrático (art. 1.1 de la CE).

**2.4. Derechos de participación política de los concejales no adscritos: SSTC 9/2012, de 18 de enero, 30/2012, de 1 de marzo, 20/2011, de 14 de marzo y 246/2012, de 20 de diciembre**

En 2003 fue introducida una modificación en el régimen local en orden a prever expresamente la figura del Concejal no adscrito<sup>30</sup> en la legislación

<sup>30</sup> Sobre el Concejal no adscrito, ante la acuciante problemática reflejada en la práctica, ha originado una abundante doctrina, entre la que podemos citar: O.M. FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, «El concejal no adscrito: evolución normativa y jurisprudencial», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, Sección Colaboraciones, Quincena 28 feb-14 mar. 2013, Ref. 370/2013; A. REINOSO CARRIEDO, «La moción de censura y la realidad del transfuguismo. Los miembros de las Corporaciones locales no adscritos», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 2, Sección Colaboraciones, 30 ene.-14 feb. 2007, Ref. 231/2007; E.M. GARCÍA GARCÍA, «Grupos Políticos Municipales: constitución y modificaciones. Concejales no adscritos», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 10, Sección Comentarios de Jurisprudencia, 30 may.-14 jun. 2011, Ref. 1265/2011; A. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, «El status de los Concejales no adscritos», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 15, Sección Actualidad, agosto 2004, Ref. 2653/2004; A. RODRÍGUEZ MARTÍN, «Las mociones de censura, los tránsfugas y sus competencias en los ayuntamientos», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 23, Sección Colaboraciones, 15 al 29 dic. 2009, Ref. 3479/2009; D. BALLINA DÍAZ, «Los miembros no adscritos de las corporaciones locales. Novedades jurisprudenciales y legislativas», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, Sección Colaboraciones, 15 a 29 mar. 2012, Ref. 577/2012; J. Q. MARAÑA SÁNCHEZ, «En clave constitucional. Derechos de los concejales que afectan al núcleo de su función representativa. Doctrina constitucional», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 15-16, Sección Comentarios de Jurisprudencia, agosto 2012, Ref. 1812/2012; F. J. GRACIA HERRERO, «¿Y si un Concejil abandona su grupo de procedencia?», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 24, Sección Práctica Local, 30 dic. 2010-14 ene. 2011, Ref. 3517/2010; J. CUERDA MÁS, «Régimen jurídico de los concejales no adscritos», *Revista CEMCI*,



básica estatal, ante la acuciante y rica polémica y discusiones que la figura conocida como tráfugas estaba generando en los gobiernos locales. Hoy día, por tanto, el marco jurídico del status representativo de los concejales no adscritos viene determinado, a modo de mínimo legal, por el art. 73.3 de la Ley 7/1985, de abril RBRL, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, precepto cuyo origen se remonta al acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo de las corporaciones locales, que se firmó por la práctica totalidad de los partidos políticos el 7 de julio de 1998<sup>31</sup>. La finalidad de estos acuerdos era la de respetar la voluntad de los ciudadanos manifestada en las elecciones, en cuanto constituye la expresión esencial de un régimen democrático. Con este objetivo fueron dispuestas una serie de medidas «para frenar y reducir el condenable fenómeno de deslealtad política conocido como transfuguismo» entre las que se encuentra la creación legal de la figura de los «miembros no adscritos».

Como consecuencia de dichos acuerdos, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, modificó el art. 73.3 LBRL con la introducción de la figura de los miembros de las corporaciones locales no adscritos a ningún grupo político, esto es, los concejales o diputados provinciales que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, siendo así que con anterioridad a la introducción de esta figura por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, los miembros de las entidades locales en esta situación pasaban a integrarse generalmente en el grupo mixto.

Como se ha apuntado anteriormente, el art. 73.3 LBRL no determina un régimen jurídico acabado en torno al estatuto jurídico de los miembros no adscritos, sino que deja un amplio margen que debe ser completado por

---

núm. 9, oct-dic. 2010; C. BULLEJOS CALVO, «Régimen jurídico de los concejales expulsados de su formación política», *Administración Local Práctica, La Ley-El Consultor*, 2008, pp. 19-44.

<sup>31</sup> Renovado por nuevos acuerdos de 26 de septiembre de 2000 y 23 de mayo de 2006.

las leyes de régimen local de cada Comunidad Autónoma y el reglamento orgánico de cada Ayuntamiento o Diputación, introduciendo en su párrafo tercero un precepto nada clarificador, al decir 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 y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación». Se buscaba introducir una limitación de manera velada, y ante la disyuntiva de minorar su status jurídico, se determinó que sus derechos no podrán superar a los que les deberían haber correspondido en la permanencia en el Grupo en el que deberían quedar adscritos. Dicha peculiar limitación ha tenido conformidad por parte del TC en su contraste con el art. 23 CE. La STC 9/2012, de 18 de enero, señala que, «en principio, las restricciones o limitaciones impuestas a los concejales no adscritos responden a un fin legítimo ... La actitud del tráfuga, que, aun ejerciendo su derecho individual, altera el equilibrio de fuerzas derivado del grupo político con el que había concurrido a las elecciones, otorgando con su conducta la mayoría a otro grupo hasta ese momento minoritario, altera, aun en un segundo nivel, la representación democrática, pues la votación a un determinado partido político se efectúa no sólo por la calidad de las personas que lo integran en las listas electorales, sino por la perspectiva política e ideológica que representan» (STC 9/2012, FJ 4, cuya doctrina reitera la STC 30/2012, de 1 de marzo).

De conformidad con la doctrina más reciente del TC, los Concejales no adscritos tienen derecho a asistir como componente de las Comisiones Informativas y a votar, cuestión que había suscitado controversia. Así se expresa la STC, Sala Primera, 20/2011 de 14 mar. 2011, dictada en el Recurso 10045/2006:

«(...) ha de concluirse, en sintonía con lo declarado en STC 169/2009, FJ 4, que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las deliberaciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política ex art. 23 CE alegada por los recurrentes.

Para concluir debemos precisar, como igualmente hicimos en la STC 169/2009, FJ 5, que la decisión de privar a los recurrentes de su derecho a votar en las comisiones informativas no se deriva necesariamente de la aplicación al caso de lo dispuesto por el art. 73.3 LBRL que, por lo que aquí interesa, se limita a establecer que los miembros de las Corporaciones locales que «no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia», en lugar de constituirse en grupo político, «tendrán la consideración de miembros no adscritos». Quiere ello decir que el precepto no habilita a la corporación municipal para privar a los concejales a los que se considere como no adscritos de los derechos de ejercicio individual que les correspondan en virtud de su condición de representantes políticos, tal y como ocurre con derecho a votar en el Pleno y en las divisiones de éste que en su caso se constituyan».

Evidentemente, los escasos perfiles contenidos en la legislación de régimen local sobre el Concejal no adscrito han seguido deparando nuevas controversias en torno a su figura, en muchos de los casos limitativas de su estatuto, unas veces de la mano de su aplicación orgánica en las Corporaciones locales, y en otros ámbitos, han alcanzado incluso a los Poderes legislativos, como ha sido el caso de la STC núm. 246/2012 de 20 dic. 2012, recaída en el Recurso 1992/2010, mediante la cual se declara inconstitucional y nulo el art. 33.3 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid, en materia de concejales no adscritos. La exclusión de los mismos de las comisiones informativas municipales afecta al núcleo de funciones de representación propias del cargo de concejal individualmente considerado, lo que supondría vulnerar los derechos del cargo electo de participación política amparados por el art. 23.2 CE.

La STC 14/2012, de 6 de febrero, determina que, «como también se advirtió en la STC 169/2009, FJ 4, de lo anterior no se deriva que los concejales no adscritos tengan derecho a que su voto compute en los mismos términos que el de los miembros de la comisión informativa adscritos a grupo. Si así fuera, teniendo en cuenta que la comisión informativa es una división interna del Pleno de la corporación, sus miembros no adscritos disfrutarían en su seno de una posición de sobre representación». «...Para evitar la materialización del riesgo de sobrerrepresentación de la minoría que

se deriva del derecho de participación directa en las comisiones informativas que corresponde a los miembros no adscritos de la corporación» resulta necesario que, «ya sea a través de las normas que regulen la organización y funcionamiento de la corporación, o del propio acuerdo a través del cual se materialice lo dispuesto en el art. 73.3 LBRL», se adopten «las disposiciones organizativas que procedan para garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las comisiones informativas no altere la citada exigencia de proporcionalidad» (STC 20/2011, FJ 6).

### **2.5. El carácter representativo y electo de las Alcaldías en los municipios: SSTC 125/2013 y 147/2013**

El principio democrático en su vertiente representativa se encuentra muy presente en el siguiente supuesto que dio origen a una sentencia del Tribunal Constitucional en demanda de amparo, al tiempo que sobre los hechos en que se ha dictado la sentencia se ha originado un caso inédito en la doctrina del Tribunal Constitucional. Como sintetiza el voto particular disidente de la sentencia formulado por el Magistrado Ollero Tassara, la cuestión enjuiciada radica en «si puede ser nombrado Alcalde un Concejales que no ha concurrido a las elecciones». Se enfrentan con ello a «una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional».

El destino parece haberse cebado sobre la población de Cudillero, en la que durante los últimos meses las distintas y reiteradas proclamaciones de Alcalde, han tenido su respuesta en los Tribunales de justicia y en demanda de amparo electoral ante el Tribunal Constitucional, partiendo los hechos de un caso de laboratorio: renuncia del Alcalde titular<sup>32</sup>, que da ori-

<sup>32</sup> Sobre la renuncia a la Alcaldía, *vid.* P. SALCEDO BENAVENTE, «Un supuesto poco común: la renuncia a la Alcaldía», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 14, Sección Colaboraciones, quincena del 30 julio al 14 de agosto de 2005, Ref. 2343/2005, p. 2343.

gen a encadenadas renunciaciones a ser nombrados para el cargo de Alcalde por los siguientes miembros de lista electoral con credencial de Concejales, al tiempo que los siguientes en la lista electoral del Partido en cuestión renunciaron a ser designados concejales. Por consiguiente, de este juego de renunciaciones, resulta elegido Alcalde en sesión plenaria celebrada el 27 de marzo de 2013, un concejal no electo, bajo la fórmula establecida en el art. 182.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen electoral general.

Ello nos da como resultado, señalado gráficamente por el voto particular, la novedosa figura del «concejal no alcaldable»<sup>33</sup>.

Como expresa el TC en su fundamento jurídico 5.º:

«La configuración legal de los requisitos de sufragio pasivo para ser elegido Alcalde en aquellos municipios de población superior a 250 habitantes se encuentra recogida en el art. 196.a) de la LOREG cuando establece que “pueden ser candidatos todos los Concejales que encabecen sus correspondientes listas”.

Este requisito legal permite identificar la exigencia de un plus de representatividad en la persona que presenta su candidatura a Alcalde, lo cual conecta con el marco constitucional de la autonomía local, profundamente enraizada en el principio democrático, que se plasma, de forma expresa, en el art. 140 CE con la regulación de la elección de concejales y alcalde, y en este sentido hemos afirmado que el carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los entes locales constituye un concepto inherente a la autonomía local (por todas, STC 132/2012, de 19 de junio, FJ 3)».

Recalca nuevamente el Tribunal el plus de representatividad que se infiere del art. 140 CE para el gobierno municipal, que se traduce en una conexión recíproca, electores y elegible cabeza de lista, en relación a los requisitos para ser candidato a Alcalde, conforme al art. 196 de la LOREG (F.J. 7.º). «... En otro caso, se estaría alterando gravemente la voluntad del cuerpo electoral y, en consecuencia, viciando la relación representativa entre

<sup>33</sup> Vid. E. SANZ RUBIO, «De los concejales no alcaldables. Análisis de la STC 125/2013», *Boletín de Derecho Local*, 1 de junio de 2013.

el conjunto de los ciudadanos y los órganos representativos; relación ésta, cuyo correcto establecimiento es capital para la existencia y funcionamiento del Estado democrático que consagra el art. 1.1 CE (SSTC 24/1990, de 15 de febrero, 225/1998, de 25 de noviembre y Sentencia del T.E.D.H. caso Matthews, de 18 de febrero de 1999)».

En definitiva, el TC estima el recurso de amparo interpuesto, teniendo como efecto la anulación de la proclamación de Alcalde de un concejal no electo. Pero las vicisitudes gestadas en el municipio de Cudillero no acaban aquí, porque poco tiempo después tuvo que volver a postularse el TC sobre una demanda de amparo, ante una nueva proclamación de Alcalde, por el Concejal siguiente cabeza de lista del Partido y Grupo Político que previamente había renunciado a la Alcaldía, anulando nuevamente dicha elección, dado que la referida renuncia había sido efectiva, al tomar razón el Pleno Municipal de la misma (STC 147/2013, de 6 de agosto)<sup>34</sup>. Y a la vista de los acontecimientos que han venido siguiéndose, no se descartan más acciones legales de diversa índole, al haberse incluso anunciado la constitución de una comisión gestora, provocado ello por la dimisión posterior de concejales del Grupo político municipal que viene desempeñando la acción de gobierno, al objeto de invocar los supuestos de hecho habilitantes para ello previstos en el art. 182.3 de la LOREG: «En el caso

<sup>34</sup> Es de destacar la rapidez del TC en la sustanciación de ambos recursos de amparo, lo que a su vez vino propiciado por la reforma de 2007. Como expresa A. SÁNCHEZ NAVARRO, *Jurisdicción Constitucional. Modelos en Iberoamérica* (18.09.13), *Jurisdicción constitucional y Gobierno eficiente*: «Evidentemente, la conclusión está por escribir: si el futuro registra el fortalecimiento de la tendencia que acaba de señalarse, el Tribunal podría reforzar significativamente no sólo su legitimidad de ejercicio, sino también —y eso es su «razón de ser»- la seguridad jurídica, la sujeción del legislador al constituyente y, en última instancia, la afirmación de la normatividad constitucional. En caso contrario, las dilaciones registradas a la hora de enjuiciar la adecuación constitucional de reglas generales del sistema político parecen incompatibles con las exigencias de las sociedades contemporáneas más avanzadas, lo que fácilmente acabará por socavar no sólo el prestigio y la legitimidad del órgano encargado de velar por la Constitución, sino el del modelo institucional consagrado por ésta».

de que el número de hecho de miembros elegidos en la correspondiente convocatoria electoral llegase a ser inferior a la mitad del número legal de miembros de la corporación, se constituirá una comisión gestora integrada por todos los miembros de la corporación que continúen y los ciudadanos que hubiesen sido designados para cubrir las vacantes, conforme a lo previsto en el párrafo anterior(...))»<sup>35</sup>.

No obstante, queremos enfatizar que el conflicto en su dimensión constitucional parte de la aplicación del art. 182.2 de la LOREG. Dicho artículo recibió una nueva redacción de la mano del art. 5 de la LO 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales. En la redacción anterior a la reforma, en los casos de vacantes en concejales, y no quedaran suplentes en la correspondiente lista, la ley electoral general no preveía la sustitución por el partido o formación política, sino que los quórum de asistencia y votación previstos en la legislación vigente se entenderán automáticamente referidos al número de hecho de miembros de la Corporación subsistente. No obstante, el legislador de 2003 introdujo una nueva redacción al precepto<sup>36</sup>, ofreciendo una solución cuya constitucionalidad no ha sido discutida, pero sí es discutible, bajo el prisma precisamente democrático representativo, al dar cabida a concejales no electos en las corporaciones locales municipales<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Sobre la constitución y funcionamiento de la Comisión Gestora amparada en dicho precepto, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en su sentencia de 18 de octubre de 2002, Sala Tercera, Sección 7.ª, dictada en el recurso 10706/1998.

<sup>36</sup> La breve Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/2003, justificaba las reformas de la siguiente manera: «Hacer efectiva la voluntad política expresada por quienes tienen plena confianza en que el sistema democrático garantiza la adecuada convivencia de nuestra sociedad, y con ello el derecho que la Constitución otorga a todos los ciudadanos, obliga a modificar determinadas normas de nuestro ordenamiento jurídico de manera que se permita hacer realidad la decisión de aislar a los terroristas, garantizando una mayor eficacia en el uso de los recursos de los que puede disponer nuestro sistema político».

<sup>37</sup> Evidentemente ello no ha pasado desapercibido por el TC, si bien entiende que no debe pronunciarse sobre el particular: «Ello no supone cuestionar la vía de acceso al cargo de Concejales prevenida en el art. 182.2 de la LOREG, puesto que tal cuestión

### 3. A MODO DE EPÍLOGO

Ha sido objeto de estudio y comentario la última doctrina vertida por el Tribunal Constitucional, que ha podido tener incidencia en un reforzamiento del principio democrático representativo en los Gobiernos Locales, con un especial énfasis en los Entes municipales. Así, el Tribunal Constitucional ha anulado restricciones o limitaciones a la presentación de mociones de censura fuera del marco jurídico determinado en la legislación orgánica estatal (STC 81/2012), ha destronado la especial figura que se había introducido en 2003 de miembros no electos en los órganos ejecutivos colegiados (Juntas de Gobierno Local) en los Municipios de gran población (STC 103/2013); ha reforzado el carácter público de las sesiones de los ejecutivos municipales de régimen común (STC 161/2013); ha esclarecido aspectos referentes al estatuto jurídico del concejal no adscrito, indeterminado por la legislación básica de régimen local (SSTC 9/2012, de 18 de enero, 30/2012, de 1 de marzo, 20/2011, de 14 de marzo y 246/2012, de 20 de diciembre); y ha puesto en jaque al desempeño de cargo de Alcalde a concejales no electos que hayan accedido al cargo por la discutible vía del art. 182.2 de la LOREG (SSTC 125 y 147/2013).

Tal vez este último escenario en que ha tenido que desplegar su doctrina el Tribunal Constitucional, deja constancia de que todavía existen ciertos elementos que tal vez deberían ser depurados para un pleno afianzamiento del principio democrático en los Gobiernos locales. En tanto persista el doble dimensionamiento de cargos públicos municipales, entre electos y no electos, existirá una discordia entre el plus de representatividad para el desempeño de determinados cargos públicos —Alcaldía— (usando la propia terminología empleada por el Tribunal Constitucional) y la igualdad en el ejercicio del cargo entre ambos. Y es que con la nueva doctrina innovadora

---

excede del ámbito de este amparo y ha sido decidida por Sentencia firme, si bien hay que matizar que tal solución fue introducida por la reforma operada por Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, que reformó el art. 182.2 de la LOREG con una finalidad determinada cual es la de garantizar la continuidad del gobierno municipal hasta el siguiente proceso electoral» (F.J. 7.º STC 125/2013).



establecida, el Tribunal Constitucional cierra la puerta a miembros que no ostenten la condición de Concejal en las Juntas de Gobierno Local, y deja en la Sala de los Pasos Perdidos a los Concejales no electos, que no pueden ser alcaldables.

Del análisis jurídico realizado no solo se han acotado reflexiones válidas en el ejercicio y toma de decisiones de nuestros ejecutivos locales, sino que también existen determinadas tareas que deberán ser acometidas, en seguridad jurídica, por el Legislador. Evidentemente, se ha hecho mención en este estudio a la deficiente técnica legislativa de la Ley Orgánica 3/2011, que da una nueva redacción a la institución de la moción de censura en el art. 197 de la LOREG, mediante la omisión en ley orgánica de la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos al respecto<sup>38</sup>, sino también, incluso, y como hemos apuntado, a una posible reflexión en torno a la permanencia de la redacción actual del art. 182.2 de la LOREG, en tanto suponga el mantenimiento de la dicotomía mencionada y que provoca altas dosis de artificiosidad, entre cargos públicos municipales electos y no electos, y nos atrevemos a rotular no representativos, porque precisamente supone una quiebra a dicho principio. Téngase presente que el texto constitucional determina que «los concejales serán elegidos por los vecinos mediante sufragio» (art. 140), en la forma que determine la ley, pero la ley no puede determinar lo contrario de la norma constitucional. En palabras de García Roca, «representación política, elección y acceso a órganos del Estado ordenamiento, tanto Administración central como Administraciones territoriales son, en suma, los tres pilares en los que la noción jurisprudencial de cargos públicos representativos se apoya<sup>39</sup>. En este sentido, difícilmente

<sup>38</sup> A la par de la discutible introducción de una mayoría reforzada en la proposición de escrito de moción de censura, que de facto, viene a hacer inoperante la firma de los conocidos como concejales tránsfugas.

<sup>39</sup> J. GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos...*, *op. cit.*, p. 42. Por consiguiente, y como expresa dicho autor, para hablar en propiedad de cargos públicos representativos, debe estar presente el carácter político de tal representación, e íntimamente unido a ello, la participación de los ciudadanos por medio de representantes ha de ser a través de su elección.

puede hablarse de cargos públicos representativos, ante la falta del criterio electivo por los vecinos<sup>40</sup>. Son elementos de reflexión, por tanto, que consideramos deben ser tenidos en cuenta.

Sin perjuicio de lo dicho, se da la bienvenida, por tanto, a la nueva luz que arroja el Tribunal Constitucional en la organización y funcionamiento de los Gobiernos Locales, bajo el ropaje del principio democrático, a los que devuelve, en gran parte, su carácter histórico de Corporaciones locales. Como ha dicho Cruz Martínez, «El municipio es uno de los pilares fundamentales del sistema democrático. Por ello, consideramos que por el municipio transitan las voces más particulares de la democracia»<sup>41</sup>.

**Resumen:**

*Se analiza en el presente trabajo el reforzamiento del principio democrático en los Gobiernos locales españoles, con especial incidencia en los municipios, a través de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre régimen local de los años 2012 y 2013, en la que se abordan cuestiones novedosas y cruciales en relación al carácter representativo de los Ayuntamientos, como forma de gobierno común de los mismos, tales como los límites a la presentación de mociones de censura establecidos por legislación autonómica, la dicotomía entre concejales electos y no electos, el principio de publicidad de las sesiones de Junta de Gobierno Local para asuntos plenarios, la posibilidad de concejales no alcaldables, y la controvertida figura del concejal no adscrito.*

**Palabras Clave:** Gobiernos locales, Ayuntamiento, Principio democrático, Democracia representativa, Corporaciones locales, Concejal no adscrito, Concejal no electo, Concejal no alcaldable.

**Abstract:**

*This paper analyzes the growing strength of the democratic principle in the local governments in Spain, for all in the so called «municipios», through the Constitutional Court jurisdiction along the year 2012-2013, where the Court decide new and*

<sup>40</sup> Evidentemente, es una muestra más de la invasión de la partidocracia en nuestro sistema democrático, que como acertadamente denominara Torres del Moral, como Estado de Derecho y Democracia de Partidos, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1991.

<sup>41</sup> M. CRUZ MARTÍNEZ, «La voz íntima de la democracia...», *op. cit.*

*crucial questions in relation to the representative nature of the «Ayuntamientos». The paper goes through several topics: The political impeachment in the autonomic law, the distinction between elected and non elected representatives, the publicity of the «Junta de Gobierno Local», the existence of representatives than cannot be majors and the so called «representative without a party».*

**Keywords:** *Local governments, «Ayuntamiento», democratic principle, representation, local corporations, non elected representatives, the existence of representatives than cannot be majors and the so called «representative without a party».*