



Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica. Nueva época

ISSN: 1989-8975

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Pavel, Eduard-Valentin
El régimen jurídico de las alteraciones de los grupos políticos locales
Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica. Nueva época, núm. 21, 2024, pp. 116-139
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11289>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576477621006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 21, abril de 2024
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 28-10-2023
 Modificado: 10-01-2024
 Aceptado: 23-01-2024
 Prepublicado: 06-02-2024
 Publicado: 15-04-2024
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11289>
 Páginas: 116-139

Referencia: Pavel, E.-V. (2024). El régimen jurídico de las alteraciones de los grupos políticos locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 116-139. <https://doi.org/10.24965/reala.11289>

El régimen jurídico de las alteraciones de los grupos políticos locales

The legal regime of alterations to local political groups

Pavel, Eduard-Valentin

Universidad de Lleida. Departamento de Derecho (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-5517-4006>

eduard.pavel@udl.cat

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor lector de Derecho Administrativo en la Universidad de Lleida y asesor jurídico (en excedencia) en el Ayuntamiento de Lleida, con líneas de investigación abiertas, principalmente en procedimiento administrativo y derecho local.

RESUMEN

Objetivos: el presente artículo tiene por objeto deslindar el régimen jurídico de las alteraciones de los grupos políticos locales. Dicho de otra manera, se ha pretendido analizar en profundidad, a la luz del art. 73.3 de la LBRL, las figuras de la adscripción y no adscripción a los grupos políticos, dado que se prevén de forma inacabada las vicisitudes sustantivas y procedimentales de la alteración de estos. **Metodología:** la metodología utilizada es la típica del derecho: el uso de la normativa, jurisprudencia, doctrina consultiva y la doctrina científica. **Resultados:** se han establecido las bases del encaje dogmático y cauce procedimental aplicable a la no adscripción (principal mecanismo forzoso de alteración del grupo político local), teniendo particularmente en consideración los motivos de la existencia de esta figura, así como la intervención de una pluralidad de sujetos en las decisiones sobre la composición de los grupos. **Conclusiones:** nuestro ordenamiento jurídico no prevé un régimen jurídico completo de no adscripción o, más ampliamente dicho, alteración del grupo político local, ni en los aspectos sustantivos para su producción ni tampoco sobre el iter procedimental que seguir para su acuerdo, necesitándose para ello la intervención del legislador.

PALABRAS CLAVE

Grupo político local; abandono; expulsión; miembro no adscrito; procedimiento.

ABSTRACT

Objectives: The purpose of this article is to define the legal regime of the alterations of the local political groups. In other words, it has been intended to analyze in depth, in the light of article 73.3 of the LBRL, the figures of the ascription and non-ascription to the political groups, since the substantive and procedural vicissitudes of the alteration of these are provided for in an unfinished way. **Methodology:** The methodology used is typical of law: the use of regulations, jurisprudence, advisory doctrine and scientific doctrine. **Results:** We have established the basis of the dogmatic and procedural framework applicable to the non-attachment (main mechanism for the forced alteration of the local political group), taking into particular consideration the reasons for the existence of this figure as well as the intervention of a plurality of subjects in the decisions on the composition of the groups. **Conclusions:** Our legal system does not provide for a complete legal regime of non-attachment or, more broadly speaking, alteration, of the local political group, neither in the substantive aspects for its production nor on the procedural iter to be followed for its agreement, requiring the intervention of the legislator.

KEYWORDS

Local political group; withdrawal; expulsion; non-attached member; procedure.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS POLÍTICOS LOCALES. 2.1. LA INCERTIDUMBRE NORMATIVA RESPECTO DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS POLÍTICOS LOCALES. 2.2. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LOS GRUPOS POLÍTICOS LOCALES: UNOS SUJETOS SINGULARES. 2.2.1. Los grupos políticos como sujetos creados en el seno corporativo e independientes del partido político al que representan. 2.2.2. El influjo del derecho de asociación en el grupo político local. 2.2.3. Los grupos políticos locales ejercen funciones públicas. 2.2.4. Una definición de los grupos políticos a partir de la refundición de sus rasgos característicos. 3. LA PREOCUPACIÓN POR EL TRANSFUGUISMO Y SU INFLUENCIA EN EL TRATAMIENTO DE LA NO ADSCRIPCIÓN. 3.1. EL TRANSFUGUISMO COMO «INFRACCIÓN», LA NO ADSCRIPCIÓN COMO «SANCIÓN». 3.2. LA PRIVACIÓN DE LA ADSCRIPCIÓN EXCEDE DE LOS CASOS DE TRANSFUGUISMO. 3.3. UNA CRÍTICA A LA APLICACIÓN AUTOMÁTICA DEL CONCEPTO POLÍTICO DE TRANSFUGUISMO COMO JUSTIFICACIÓN ÚLTIMA DE LA NO ADSCRIPCIÓN. 4. LAS DIFERENTES TIPOLOGÍAS DE ALTERACIONES DE LOS GRUPOS POLÍTICOS LOCALES. 4.1. LAS ALTERACIONES DEL GRUPO POLÍTICO LOCAL CAUSADAS POR UNA DECISIÓN VOLUNTARIA DEL CONCEJAL. 4.2. LAS ALTERACIONES DEL GRUPO POLÍTICO LOCAL CAUSADAS POR LA EXPULSIÓN DEL CONCEJAL U OTRAS CAUSAS AJENAS A SU VOLUNTAD. 4.2.1. Las expulsiones acordadas por parte del partido político y sus efectos en el grupo político local. 4.2.2. Las vicisitudes de la expulsión del grupo político local acordada por el propio grupo. 5. LA VIABILIDAD DE UN RETORNO AL GRUPO POLÍTICO LOCAL INICIAL. 6. FINAL. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

El grupo político, cuyas raíces derivan del grupo parlamentario (Coello Martín, 2022, pp. 145 y ss.), es una institución necesaria en la vida política local, una figura a través de la cual se canaliza la actuación corporativa de los concejales provenientes de una misma lista electoral, según dispone el art. 73.3, párrafo primero, de la LBRL¹. Nuestro ordenamiento jurídico entiende que el camino natural del concejal, una vez miembro de la corporación local, es que sea integrado en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fue elegido (concejal adscrito), mientras que su actuación corporativa se llevará a cabo a través de aquel grupo. Sobre la base de esta regla, la normativa de régimen local suele atribuir al grupo político una serie de derechos y beneficios inherentes al mismo².

Del mismo modo, los concejales que conforman el grupo disfrutan de *un estatuto jurídico integral* como consecuencia de su adscripción al grupo, hecho que les otorga la totalidad de los derechos y obligaciones inherentes a dicho estatuto. Ahora bien, el estatuto jurídico del concejal sufre importantes modulaciones cuando el representante político queda en una situación de falta de adscripción, momento en el cual el derecho al ejercicio de los cargos políticos representativos (art. 23 de la CE) se ve matizado especialmente³.

¹ En el presente trabajo, a los efectos de llevar una línea discursiva homogénea, me referiré con carácter general a los concejales (representantes políticos que integran los ayuntamientos), sin perjuicio de que las referencias hechas a estos son plenamente válidas también para los representantes políticos de cualquier otro tipo de entidad local (p. ej., diputados de las diputaciones provinciales, consejeros de los consejos comarcales).

² A continuación, se realizará un breve resumen de los derechos y beneficios que tienen reconocidos los concejales como consecuencia del disfrute de su íntegro estatuto jurídico. Primero, en la *vertiente económico-material*, destaca el hecho de que los grupos políticos disfrutarán de una dotación económica singular, asimilada a una subvención, con la finalidad de atender los gastos de su funcionamiento (art. 73.3, párrafo segundo, LBRL); o que los grupos políticos deberán tener garantizados determinados medios materiales, a cargo de la corporación local, como, por ejemplo, disponer de un espacio de reuniones en el edificio municipal así como del personal u otros recursos mínimos e indispensables para la llevanza de sus tareas facilitados por la propia corporación. Y, la segunda y más relevante vertiente, es la *participación de los grupos políticos en el gobierno de la corporación*. Se trata del conjunto de atribuciones que sirve para explicar a los grupos políticos como el *centro de la vida local*, entre las que se encuentra, entre otras, las siguientes: la potestad de designar a los representantes del grupo en determinados órganos colegiados locales, donde destacan las comisiones informativas (art. 29 en relación con el 125.c 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); el derecho a proponer un candidato a alcalde (art. 196 de la Ley orgánica 5/1985, de 29 de junio, del Régimen Electoral General, en adelante, LOREG); el derecho a presentar mociones así como ruegos o preguntas (art. 97.6 y 7 del ROF); o la posibilidad de presentación de propuestas de resoluciones ante el pleno (en Cataluña, véase el art. 106 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la ley municipal y de régimen local de Cataluña). Con el objetivo de profundizar en estas atribuciones, véase el completo trabajo de Alonso Higuera (2015, pp. 147-180).

³ Cabe mencionar que la normativa y la jurisprudencia constitucional han validado una profunda reducción del estatuto del concejal cuando este se quede sin adscripción. Entre otras, dos de las restricciones más importantes son: a) que los derechos económicos de los miembros no adscritos no puedan ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia (art.

Tanto las funciones y atribuciones de los concejales adscritos y grupos políticos como el régimen jurídico substantivo de los miembros no adscritos han sido objeto de estudio en profundidad por parte de la doctrina, sin que en este trabajo se pretenda seguir recorriendo estos derroteros. Por el contrario, la amplia preocupación por la parte substantiva de la no adscripción contrasta con la nula atención que el ordenamiento jurídico y la doctrina le han prestado a la parte adjetiva de la no adscripción, es decir, el procedimiento administrativo para desposeer de adscripción a un concejal. No se ofrecen herramientas jurídicas suficientes para hacer frente a las situaciones que pueden producir alteraciones o cambios en la composición inicial del grupo político local.

De ahí que en el presente estudio se pretenda buscar respuestas concretas a este asunto y que, a su vez, se pueden dividir, con carácter general, en los tres siguientes aspectos: a) determinar las causas que generan la situación de la no adscripción; b) establecer el procedimiento administrativo en sentido estricto para el paso a la situación de no adscripción, y, por último, c) deslindar el rol de los sujetos que, de manera más directa o indirecta, tienen algún tipo de interés en la situación jurídica del grupo, esto es, el concejal afectado, el grupo político, el partido político así como la corporación local afectada.

Sin embargo, con carácter previo a adentrarnos en la problemática planteada concerniente a las alteraciones de los grupos políticos locales en sentido estricto, es preciso analizar dos aspectos antecedentes que harán comprender el alcance de algunos conflictos relativos a las alteraciones de los grupos políticos y la viabilidad del planteamiento de algunas soluciones que se van a proponer. De esta manera, *ex ante*, cabe profundizar sobre la naturaleza jurídica de los grupos políticos locales, así como los orígenes de la no adscripción.

2. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS POLÍTICOS LOCALES

2.1. La incertidumbre normativa respecto de la naturaleza jurídica de los grupos políticos locales

El primero de los eslabones que se hallan en el asunto de los grupos políticos locales es la arraigada incertidumbre sobre su naturaleza jurídica, a pesar de que se trata de un asunto largamente estudiado por parte de nuestra doctrina científica⁴.

A nadie se le escapa que la constitución de un grupo político es consecuencia de dos factores relacionados con los sujetos que lo integran, los representantes políticos. Por un lado, que se trata de un grupo que se configura como una organización de representantes que tienen en común una misma ideología o unos mismos intereses en el ámbito local (Belda Pérez-Pedrero, 2001, pp. 226-227). Por otro, el derecho de

73.3, párrafo tercero, LBRL), lo que conlleva prohibiciones de ostentar cargos concedidos discrecionalmente por el alcalde (ser teniente de alcalde o integrarse en la Junta de Gobierno Local ex arts. 46.1 y 52.1 ROF), el ejercicio de cargos por delegación del alcalde de los arts. 43 y 120.1 ROF o la asunción de cualquier cargo político de carácter discrecional; b) la imponderabilidad del voto de los no adscritos y de los que formen parte del grupo político del alcalde en el caso de la moción de censura a este (art. 197.1 a de la LOREG en relación con la STC de 21 de diciembre de 2017, núm. 151/2017). Así lo destacan, entre otras, las SSTs de 26 de octubre de 2020 (ROJ 3320/2020) y de 16 de diciembre de 2020 (ROJ 4353/2020). Recuerda el TS que la previsión del art. 73.3, párrafo tercero, LBRL, en la que se sustenta la legitimidad de dichas prohibiciones, trae causa precisamente en la II adenda de 26 de mayo de 2006 al acuerdo antitransfuguismo de 1998, en el que se señalaba que los partidos políticos se comprometían a no aceptar en sus equipos de gobierno municipal a los transfugas, rechazando asimismo la posibilidad de que por parte del alcalde «se efectúe cualquier nombramiento político que implique atribuciones de gobierno o delegación genérica o especial de las mismas, con los consiguientes derechos políticos y económicos, en favor de los transfugas». Ahora bien, también matiza que existen ciertos cargos o funciones que es atribuido a los concejales directamente por el *mandato electoral*, sin que se les pueda negar por la mera condición de no adscritos, como lo es la participación en los plenos con voz y voto –con la excepción prevista en el art. 197.1 a LOREG, respecto a la moción de censura–, participación en las comisiones informativas ejercer funciones de control político, presentar preguntas, mociones, enmiendas y votos particulares; efectuar ruegos, preguntas; ejercer el derecho de información, así como ostentar honores y tratamientos propios de todo concejal. Estas limitaciones han sido seriamente discutidas hasta hace bien poco, dada la división jurisprudencial y doctrinal que existía, siendo ejemplo el caso de la falta de acuerdo respecto a las determinadas delegaciones –que producen un incremento de los derechos económicos de los concejales– a los no adscritos. Aunque esta cuestión se zanjó con la STS de 26 de octubre de 2020. Para muestra un botón. El Consejo Consultivo de Andalucía, poco antes de la citada sentencia, por todos, en el Dictamen de 30 de septiembre de 2020, núm. 510/2020; sobre la base de una determinada línea de la jurisprudencia menor, aceptaba que se pudieran atribuir delegaciones a los concejales no adscritos. Sin embargo, cambió radicalmente de postura después de la sentencia antes citada, en su Dictamen de 3 de diciembre de 2021, núm. 914/2021. Finalmente, por citar un último ejemplo, también ha seguido esta línea la STSJ de Andalucía de 5 de mayo de 2023 (ROJ 4674/2023).

⁴ Algunos de los más relevantes estudios que directa o indirectamente pretenden dar respuesta a esta cuestión: Belda Pérez-Pedrero (2001, pp. 223-320); Calonge Velázquez (2003, pp. 123-162); Carballeira Rivera (2005, pp. 27-32); García García (2011, pp. 1265 y ss.); Lasagabaster Herrarte (2014, pp. 225-252); Rivero Ysern (2014, pp. 155-162); Alonso Higuera (2015, pp. 125-180); del Saz *et al.* (2015, pp. 231-239); Fernández García (2018, pp. 291-338), y Rovira López (2019, pp. 196 y ss.).

constitución de los grupos, el cual es un derecho de configuración normativa, del art. 23 de la Constitución española (CE)⁵.

El precepto que recoge el guante y desarrolla el mentado derecho fundamental es el art. 73.3 de la LBRL, en tanto en cuanto dispone que, en relación con su actuación corporativa, «los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos». Se trata de un artículo que, con carácter general, tras la reforma de la LBRL mediante la Ley 11/1999, da a entender la obligatoriedad de estos grupos⁶.

Ahora bien, volviendo a la idea base del presente epígrafe, el verdadero quebradero de cabeza es la indeterminación de su naturaleza jurídica⁷. El art. 73 de la LBRL nada dispone sobre la naturaleza jurídica de los grupos políticos locales. De igual modo, encontramos silencio en el ROF. Tampoco lo aclara, con carácter general, la legislación autonómica de régimen local⁸. En fin, otro tanto sucede con la Ley Orgánica de 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (en adelante, LOPP).

Este vacío ha llevado a la doctrina a plantearse múltiples escenarios respecto de la naturaleza jurídica de los grupos (Calonge Velázquez, 2003, p. 129). De las diversas teorías existentes se pueden deducir varias corrientes de pensamiento: a) la que defiende el carácter de *asociaciones* de los grupos políticos; b) la que sostiene que se trata de *órganos* de las formaciones políticas a las que representan o de los Parlamentos o entidades locales en las que se integran; c) la que observa que los grupos políticos tienen una dimensión pública significativa, con cierta cercanía al órgano administrativo, y d) la que singulariza a los grupos locales como sujetos *sui generis* de derecho público⁹.

Tal y como señalaba hace muchos años Torres del Moral (1981, p. 58), las *tesis que se han propuesto son seguramente todas las pensables*. En cambio, hoy en día parece que se ha asentado un posicionamiento más bien mixto que reúne, de un modo u otro, las connotaciones generales de los primeros tres postulados anteriores, pero sin carácter absoluto, erigiéndose como unas entidades singulares¹⁰.

De ahí que pareciera que nos acercaríamos más a la cuarta corriente anteriormente anotada, es decir, que el grupo político es un *sujeto singular de derecho público*. El origen de esta naturaleza compleja se explica a partir de las notas elementales de los grupos políticos¹¹. Son tres, bajo mi punto de vista, las razones o notas esenciales de los grupos políticos que ayudan a la conformación de esta idea, razones que además se convierten en las principales ideas-fuerza que servirán para dibujar el régimen de las alteraciones de los grupos políticos en la situación en la cual se encuentran hoy.

⁵ Se trata de un derecho de configuración normativa (legal o reglamentaria de los Parlamentos o de las normas orgánicas de las entidades locales) de los representantes políticos, tal y como ha declarado nuestro Tribunal Constitucional en muchas ocasiones, como, por ejemplo, en la STC de 28 de enero de 2013, núm. 10/2013.

⁶ Lasagabaster Herrarte (2014, p. 230). Aunque también es cierto que la doctrina se resiste a entender la operatividad de esta norma en los municipios más pequeños, al tiempo que alguna ley autonómica directamente lo establece en este sentido. Véase Rivero Ysern (2014, p. 156), o más detalladamente sobre la problemática de la obligatoriedad, véase Alonso Higuera (2015, pp. 127-128). Además, cabe retener que esta previsión puede variar en función de la legislación autonómica en materia de régimen local. Por ejemplo, en Cataluña la obligación de conformar grupos municipales se sitúa en los municipios que están por sobre de los 20 000 habitantes, de conformidad con el art. 50.1 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (TRLRMRLCat). Por lo tanto, tal y como señala la STSJ de Cataluña de 4 de marzo de 2021 (ROJ 4661/2021), refiriéndose a un ayuntamiento cuyo municipio se encuentra por debajo de ese umbral, «en Catalunya no es obligatoria la constitución de grupo municipales».

⁷ Véase, en este sentido, Alonso Higuera (2015, pp. 129-139), autora que tilda de «crípticos» los preceptos de la LBRL y del TRLRMRLCat sobre los grupos municipales, afirmación no exenta de acierto.

⁸ La legislación objeto de consulta ha sido el art. 50 de la ley catalana, TRLRMRLCat; los arts. 111 a 113 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón; los arts. 76 a 78 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Islas Baleares; los arts. 125 a 136 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana; los arts. 27 a 30 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia; la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía; los arts. 26 a 28 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias; la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal de Extremadura; la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha; el art. 32 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid; la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León; la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; el art. 34 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, y, por último, los arts. 74 a 79 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.

⁹ En este sentido, véase, Sanz Pérez (2001, pp. 331-368); Cid Villagrasa (2007, pp. 179-204), o Villarino Marzo (2018, pp. 539-540). Estas teorías, respecto de los grupos de ámbito municipal, se pueden deducir asimismo de Calonge Velázquez, (2003, pp. 129-131) o de Fernández García (2018, pp. 300-303).

¹⁰ Es de observar lo que indicaba Calonge Velázquez (2003, pp. 130-131), en tanto que defendía esta naturaleza singular precisamente porque en la configuración normativa de los grupos políticos se pueden hallar indicadores que sugieren la incorrección de su imbricación en una naturaleza jurídica rígidamente deslindada.

¹¹ Una enumeración de estas características básicas de los grupos municipales se puede hallar en Fernández García (2018, pp. 300-303).

2.2. Características principales de los grupos políticos locales: unos sujetos singulares

2.2.1. *Los grupos políticos como sujetos creados en el seno corporativo e independientes del partido político al que representan*

En primer lugar, los grupos políticos se integran orgánicamente en una cámara parlamentaria o en una corporación local, con lo cual, forman parte, material y prácticamente, de ese organismo¹². No son pocas las dificultades jurídicas que afronta esta concepción, ya que los grupos no expresan la voluntad del ente público en el que se integran, la actuación del grupo no puede ser considerada de esa organización y, además, cuentan con autonomía propia para la gestión de sus intereses (Torres del Moral, 1981, p. 51).

Tampoco podría defenderse que los grupos políticos sean un órgano dependiente jurídicamente del partido o formación política a la cual representan. Es imperativo distinguir entre grupos y partidos (o formaciones) políticos, ya que se trata de entidades jurídicas diferenciadas a pesar de que los grupos locales sean frecuentemente *una lógica emanación de los partidos políticos*¹³. El derecho a la representación política es un derecho fundamental previsto en el art. 23 CE atribuido al representante político, en nuestro caso, el concejal. A su vez, el derecho de constitución de los grupos políticos se encuentra dentro del núcleo del art. 23 CE, que en todo caso es, en origen, atribuido a los concejales, no a los partidos políticos que les han presentado a las elecciones, sin perjuicio de que, al tratarse de un derecho fundamental de configuración legal la ley pueda matizar este aspecto¹⁴. El hecho de que se disocien conceptualmente sendas figuras ha provocado que el TC además declare la correlativa separación de su personalidad jurídica y de las voluntades, siendo el grupo político, por tanto, *independiente* del partido en lo que a su capacidad de decisión se refiere (id.).

2.2.2. *El influjo del derecho de asociación en el grupo político local*

La segunda de las características destacadas de los grupos viene a ser una regla que matiza la integración de estos en una corporación local, aunque no la rompe. A pesar de su integración en dicho organismo público, la parcela de su autonomía en la gestión de sus intereses no deja de tener una dimensión destacable. Como se ha puesto de manifiesto, dicha autonomía trastoca seriamente el enlace jurídico que pudiera llegar a tener con los dos sujetos más vinculados a los grupos: por un lado, los partidos políticos; por otro, las entidades locales en las que se integran.

En esta ecuación se puede añadir que influye poderosamente el germen de la –también– pretendida naturaleza *asociativa* del grupo político, opción que, sin abandonar los rasgos distintivos de otras figuras jurídicas, parece albergar una mayor fortaleza entre la doctrina (Belda Pérez-Pedrero, 2001, pp.

¹² Como apunta Sanz Pérez (2001, p. 338), «la posición de centro de la actividad parlamentaria, su estabilidad y permanencia dentro de la respectiva Cámara es un dato incuestionable y no puede ser puesto en duda seriamente (...)». De hecho, eso ha llevado a muchos reglamentos parlamentarios a introducir a los grupos en la regulación de su organización en la respectiva Cámara, algo que sucede de forma parecida en el campo de la Administración local con los reglamentos orgánicos. A título meramente ejemplificativo, véase la regulación de los grupos políticos municipales que realiza el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Barcelona, aprobado en el año 2018, en tanto en cuanto los introduce dentro del título III, dedicado a los «órganos de gobierno municipal».

¹³ SSTC de 1 de marzo de 1990, núm. 36/1990; de 17 de diciembre de 2007, núm. 251/2007; STC de 28 de enero de 2013, núm. 10/2013. En la segunda de las citadas sentencias el TC manifiesta con claridad que «este Tribunal Constitucional ha asumido que partidos políticos y grupos parlamentarios son realidades conceptualmente distintas, por lo que la afirmación de su identidad fáctica en un caso concreto no puede erigirse en criterio que impida al grupo parlamentario concernido el acceso al proceso precisamente para cuestionar esa identidad, ya que de ese debate dependerá el que finalmente se decida su disolución o su continuidad».

¹⁴ Se ha de tener en cuenta que el TC se contradice en este sentido, señalando en otros apartados de las sentencias anteriores, especialmente la última de ellas, que son los partidos políticos (o las agrupaciones de electores) los sujetos que constituyen los grupos políticos. Radicalmente en contra de esta postura se ha pronunciado Lasagabaster Herrarte (2014, pp. 246-247), al sostener que los que realmente constituyen el grupo político son los electos porque estos tendrán libertad para formar el grupo o no, quedando simplemente relegados a la situación de no adscritos en caso de que se aparten de la doctrina del partido político. Ahora bien, si de entrada pudiera parecer contradictoria esta idea, que lo parece, la situación última que se produce en caso de la constitución de los grupos políticos es que, a pesar de que materialmente sean los concejales los que lo crean, solicitándolo así al presidente de la corporación local (art. 24 ROF), la última palabra sobre quiénes lo conforman y, por ende, sobre la existencia misma del grupo, será del partido político. Esta no deja de ser una consecuencia de la voluntad legislativa de evitar el transfuguismo, un objetivo que, a la postre, ha atribuido todo el poder sobre el grupo al partido político.

225-227). Incluso algunas decisiones del Tribunal Supremo (TS) señalan que los grupos políticos se cimientan sobre una *base asociativa* a causa de que sus miembros se integran a los grupos por razón de identidad ideológica, de actuación política o de intereses comunes observados en el espejo de los partidos políticos¹⁵.

Considerar la base asociativa de los grupos es un mero punto de partida, pero no deja de ser una visión problemática. En este sentido, este factor no implica que a los grupos políticos les sea de aplicación el art. 22 de la CE y, consiguientemente, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación (LODA)¹⁶. De hecho, el art. 1.3 de la LODA los excluye expresamente cuando dice que se regirán por su legislación específica (aparte de los partidos políticos) cualesquiera otras asociaciones reguladas por leyes especiales. A pesar de todo lo anterior, no creo que a este tipo de asociaciones especiales se les pueda dejar al margen de las dimensiones básicas del contenido esencial del derecho fundamental, el cual debería seguir rigiendo, aunque limitadamente¹⁷.

Un matiz de contornos más nítidos lo encontramos en que la dimensión asociativa no alcanza a extenderse a toda la esfera de actuación de los grupos, ya que de entrada la pertenencia a los grupos políticos se erige como un *derecho-deber*¹⁸, lo que pudiera dar a entender que se fijan límites a la dimensión negativa del derecho de asociación, es decir, al derecho a no asociarse (al menos en lo que se refiere a los grupos formados en el terreno de la Administración local, ex art. 73.3, párrafo primero, LBRL). También es difusa y ciertamente contradictoria con la idea anterior la preceptividad inicial de integrar un grupo político local, siéndolo aún más cuando el art. 73.3 de la LBRL abre la puerta a que los concejales puedan abandonar de forma voluntaria dichos grupos. Ciertamente, el legislador pone límites al miembro no adscrito, aunque no lo prohíbe. Lo que sí es cierto es que al comienzo de una nueva corporación local se impone la constitución de grupos. Y, por tanto, la dimensión negativa del derecho de asociación, consistente en la libertad de no asociarse, se vería matizada¹⁹. También se podría sostener, por la misma razón, la matización de la dimensión positiva del derecho de asociación. No existe como tal una libertad de creación de asociaciones o de adscripción a las ya creadas, a causa de los límites a la movilidad entre grupos, puesto que no se permite el abandono voluntario de un grupo para crear o ingresar en otro distinto sin que conlleve efectos negativos sobre el sujeto afectado²⁰.

Al margen de los supuestos anteriores, hay otros elementos cuya ausencia podría poner en jaque la atribución de esta naturaleza jurídica, como, por ejemplo, la falta de un acta fundacional del grupo como tal (art. 5.2 LODA); la falta de inscripción registral (art. 10.1 LODA), o, por poner un último ejemplo, la falta de obligatoriedad de tener estatutos de grupo (art. 7 LODA) (en sentido similar, Cid Villagrasa, 2007, pp. 189-194). Por tanto, se puede observar que tampoco podemos incardinar a los grupos locales en el concepto de

¹⁵ «De lo dicho podemos inferir (...) la sustancial base asociativa de los grupos políticos» espetó el TS en las dos sentencias dictadas el 8 de febrero de 1994 (ROJ 12769/1994 y 15584/1994). El propio TS matiza luego esta concepción, como se explicará más adelante.

¹⁶ En este sentido interpretó, correctamente en mi opinión, los pronunciamientos del TS la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (STSJ) de Castilla-La Mancha de 5 de junio de 2017 (ROJ 1454/2017), en tanto en cuanto destacó que «una cosa es que tengan una base asociativa en sentido amplio y otra que sean asociaciones sujetas a dicha norma, con sus estatutos, asamblea, inscripción registral, etc.».

¹⁷ El contenido esencial del derecho de asociación comprende, de conformidad con la STC de 27 de abril de 2006, núm. 135/2006, cuatro dimensiones básicas: a) libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; b) libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas; c) libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas, y d) como dimensión *inter privatos*, garantía de un haz de facultades a los asociados individualmente considerados frente a las asociaciones a las que pertenecen o a las que pretendan incorporarse. Sobre la prevalencia del núcleo esencial del derecho fundamental respecto de aquellas «asociaciones» que tienen un régimen especial, la propia LODA en su exposición de motivos expresa que debe existir compatibilidad entre el régimen general del derecho de asociación y la regulación de asociaciones especiales, teniendo incidencia en estas últimas el contenido mínimo y común del derecho fundamental. Esta concepción es, además, muy pacífica entre la doctrina (Gómez Montoro, 2004, pp. 26 y ss.; Elvira Perales, 2008, p. 310; González Pérez y Fernández Farreres, 2002, p. 45).

¹⁸ Fernández García (2018, p. 301) y Calonge Velázquez (2003, p. 130) defienden que este hecho podría suponer el rechazo de la aplicabilidad de la vertiente negativa del derecho de asociación, esto es, el derecho a no asociarse.

¹⁹ Aunque, tal y como explica Cid Villagrasa (2007, pp. 189-194), el TC ha subrayado en la STC de 18 de julio de 1989, núm. 132/1989, que no todo establecimiento obligatorio de una categoría de sujetos a una asociación vulnerará el derecho de asociación. No cabe excluir la posibilidad de que los poderes públicos intervengan poniendo límites a este derecho justificando el cumplimiento de fines de interés público. Algo que para la autora se daría en el caso de los grupos parlamentarios, precisamente porque «la obligatoriedad de su pertenencia a los mismos responde a un fin público relevante».

²⁰ Sí que es cierto que podría llegar a defenderse que una cierta adscripción voluntaria al grupo se justifica por la excepcionalidad del interés público superior que se pretende defender (STC de 16 de diciembre de 1991, núm. 1991/244), es decir, evitar el transfuguismo político y, con ello, el incumplimiento del mandato electoral, como se verá.

asociación a pesar de que el núcleo del derecho de asociación sobrevuele su régimen jurídico y si existan aspectos del grupo que estén informados por él.

2.2.3. *Los grupos políticos locales ejercen funciones públicas*

El tercer hecho distintivo de los grupos políticos es su indudable *dimensión jurídico-pública* y la consiguiente dotación de funciones públicas en el marco de su participación en la actuación de la institución en la que se integran (Fernández García, 2018, p. 302).

Sin ir más lejos, en el ámbito local la propia constitución de las comisiones informativas se basa en los grupos políticos locales (art. 20.1 c, in fine, de la LBRL) (Fernández García, 2018, p. 302), mientras que las comisiones informativas son divisiones internas del pleno. El peso de los grupos políticos locales, al decidir sobre sus representantes en las comisiones informativas, es, sin duda, una de sus funciones públicas más destacadas, más de lo que a simple vista pudiera parecer. Las comisiones informativas son órganos municipales que tienen por objeto el estudio, dictamen, investigación, informe o análogas funciones no resolutivas respecto de aquellos asuntos cuya resolución es competencia del pleno, así como del seguimiento de la gestión del alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales delegados (art. 123 del ROF). Lejos de tratarse de funciones meramente formales de control de la gestión municipal, el TC ha resaltado la importancia de estos órganos impropios al considerarlas como «divisiones internas del Pleno, que sólo un formalismo que prescinda absolutamente de la realidad puede ignorar la trascendencia que en este proceso tiene la fase de estudio y elaboración de las propuestas» cuyo ejercicio forma parte del núcleo esencial de la función pública representativa porque, a la postre, las funciones atribuidas a las comisiones informativas ejercen una función de control del gobierno municipal y que sirve para la formación de la voluntad de la corporación a través del pleno²¹. Si bien este hecho implica que no se pueda desplazar a los concejales no adscritos de formar parte de estos órganos, con carácter general, al pretender que preferentemente los concejales deban actuar a través de los grupos (art. 73.3 LBRL) y que la constitución de las comisiones informativas se realice a partir de los grupos (art. 21.1 c LBRL), se puede deducir una cierta esencialidad en el papel desarrollado por los grupos.

Además, el grupo, por medio de su portavoz, participa en una multitud de actuaciones de los órganos locales, especialmente en lo que se refiere al régimen de desarrollo de las sesiones plenarias, por ejemplo: la ordenación de los asientos en las sesiones (art. 89 ROF), las intervenciones (art. 94 ROF) o la introducción de mociones por la vía de urgencia (art. 91.4 del ROF). La dimensión pública de los grupos también se deja entrever en el campo de las alteraciones del propio grupo. Sin perjuicio de que este último aspecto se desarrollará con más detalle, es preciso señalar que el TS tiene sentado que las expulsiones de un grupo local tienen relevancia pública y son controlables —en algunas ocasiones— ante la jurisdicción contencioso-administrativa, aunque de forma muy limitada²².

2.2.4. *Una definición de los grupos políticos a partir de la refundición de sus rasgos característicos*

La unión de los elementos anteriores ha provocado que la doctrina proporcione definiciones complejas sobre los grupos locales, en las que se procura integrar la gran parte de los matices recogidos (así, por ejemplo, Alonso Higuera, 2015, pp. 134-135; Fernández García, 2018, p. 303; Calonge Velázquez, 2003, pp. 126-129). De ahí que algún autor haya apuntado, atinadamente, al cuarto de los elementos antes destacados: la singularidad de la naturaleza jurídica de los grupos políticos (Calonge Velázquez, 2003, p. 131).

De este modo, se podría definir a los grupos políticos locales como una entidad singular creada en el seno de una entidad local, de base asociativa, que actúa con independencia funcional respecto del partido político que lo constituye y respecto de la Administración local en la que se inserta. Ahora bien, a pesar de la autonomía de los grupos políticos, tanto el partido político como la corporación local conservan algunas parcelas de poder sobre la vida y las decisiones de los grupos políticos que se explican por la lealtad asociativa que se le debe al primero o por el ejercicio de funciones públicas en el seno del segundo.

²¹ STC de 20 de diciembre de 2012, núm. 246/2012.

²² En este sentido, la STS de 14 de mayo de 2002 (ROJ 3373/2002) o las dos SSTs de 8 de febrero de 1994 (ROJ 12769/1994 y 15584/1994).

3. LA PREOCUPACIÓN POR EL TRANSFUGUISMO Y SU INFLUENCIA EN EL TRATAMIENTO DE LA NO ADSCRIPCIÓN

La figura jurídica resultante de la falta de integración de un concejal al grupo político que constituye el partido por el que fue elegido es conocida como *miembro no adscrito* y está prevista en el art. 73.3 de la LBRL. El precepto establece dos clases de adquisición de la condición de miembro no adscrito y lo hace en función del sujeto que –de manera más o menos directa– influye en la decisión.

Así, por un lado, tenemos la adquisición de la condición de miembro no adscrito por la desvinculación del grupo político. El art. 73.3 LBRL, en su párrafo primero, establece que adquirirán esta condición aquellos 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. Por otro lado, se halla el pase a no adscrito a causa de la desvinculación del partido político. En el párrafo sexto del mismo artículo se establece la categoría de no adscrito cuando la mayoría de los miembros de un grupo político abandonen el partido político que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones o sean expulsados de este.

Se puede observar que tanto en el primero como en el segundo caso, las causas de no adscripción están acotadas y ciertamente limitadas, dado que respecto de la primera causa no se observa la posibilidad de expulsión por parte del grupo político, mientras que la segunda se reserva para el pase a no adscritos para aquellos supuestos en los que *la mayoría de concejales* abandonen o sean expulsados de la formación política, pero nada se dice sobre qué sucede cuando no son la mayoría los que se desvinculen.

Sin embargo, en realidad pueden existir otros supuestos de no adscripción que derivan de la voluntad legislativa subyacente a este precepto y que no es otra que la voluntad de castigar las conductas constitutivas de *transfuguismo político*.

3.1. El transfuguismo como «infracción», la no adscripción como «sanción»

Una vez señaladas las causas generales de la no adscripción previstas expresamente, es preciso plantearse la motivación de una tal figura o, dicho de otro modo, las razones que justifican su existencia. En este sentido, el tratamiento jurídico recibido por el estatuto de *miembro no adscrito* y las razones de su existencia dará algunas claves sobre qué es lo que le preocupa al legislador respecto de las alteraciones que puedan acontecer en el marco de los grupos locales.

En el derecho positivo no hubo preocupación por esta figura hasta la reforma de la LBRL del año 2003. Del análisis de la tramitación parlamentaria de la Ley 53/2003, que sirvió para modificar la LBRL, se deduce que la previsión del actual art. 73.3 LBRL fue justificada para atajar el *fenómeno del transfuguismo*²³. Mediante esta reforma se pretendió penalizar el incumplimiento de la voluntad de los ciudadanos manifestada en las elecciones a través de conductas tráfugas, esto es, lo que a juicio de los propios partidos políticos se considere un incumplimiento del mandato electoral (para el ámbito local, art. 140 CE)²⁴. De ahí que, como

²³ Ni el texto original de la LBRL ni tampoco la reforma que introdujo la Ley 11/1999 (que precisamente modificó el art. 73 tal y como lo conocemos a día de hoy) se preocupó de los miembros no adscritos, sin perjuicio de que alguna ley autonómica ya lo recogía, tal y como explica Alonso Mas (2005, pp. 96-98). No fue hasta la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, cuando se incluyó dicha figura mediante la modificación del art. 73.3, párrafo tercero, de la LBRL. Lo curioso del caso es que el texto original de la reforma planteada no presentaba mención alguna a esta cuestión, sino que se propuso en una enmienda formulada por el Grupo Parlamentario Socialista como consecuencia, precisamente, del Pacto Antitransfuguismo. Precisamente dicho grupo parlamentario alegó el Pacto Antitransfuguismo para justificar la modificación de la LBRL, apuntando que el abandono de la formación política a través de la cual resultaron elegidos «debilita la estabilidad en las corporaciones locales y deteriora los fundamentos del sistema democrático. Por tanto, resulta medida necesaria la de regular la figura del “no adscrito” (...)». Esta circunstancia fue acogida años más por el TC a la hora de interpretar el fenómeno de la no adscripción a la luz del transfuguismo, particularmente en sus sentencias de 18 de enero de 2012 (núm. 9/2012) y de 20 de diciembre de 2012 (núm. 246/2012). En esta última, realizando una comparación del art. 73.3 de la LBRL con su artículo homólogo de la ley madrileña (el art. 32 de la ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid), señaló que responde a la decisión de «poner coto al fenómeno del denominado «transfuguismo político» en el ámbito de las corporaciones locales». Véase también el estudio de Flores Domínguez (2022, pp. 31-55).

²⁴ Tal y como explica Fernández Hernández (2021, pp. 118-119), el incumplimiento del mandato electoral se realiza a través del llamado falseamiento de su resultado, en tanto en cuanto el tráfuga no apoya al grupo político con el que se presentó a las elecciones, sino que apoya, al contrario, como si hubiese concurrido en la candidatura de ese partido. De modo similar lo explica Cebrián Abellán (2021, pp. 594 y ss.). Ahora bien, en la actualidad, como se verá, el transfuguismo ya no conlleva solamente aquellos actos de apoyo a los otros grupos o partidos políticos, sino cualquier atisbo de insumisión a la voluntad del sujeto político (el partido), hecho que amplía

consecuencia de conductas que incurrieran en transfuguismo, previstas en el art. 73.3 LBRL, los concejales quedarían en la situación de no adscripción.

Esta motivación tenía originariamente un *punctum dolens*, dado que en el campo de la realidad no era lo mismo un miembro tráfuga que un no adscrito. De acuerdo con el Pacto Antitráfuguismo²⁵, es conducta tráfuga cualquier actuación de traición al sujeto político (partidos, coaliciones o agrupaciones de electores), ya sea el abandono, la expulsión o el simple incumplimiento de la disciplina de partido²⁶. ¿Y en caso de duda sobre si una actuación concreta es transfuguismo o no?, se preguntará al sujeto político²⁷. De manera que la consigna es clara: transfuguismo actualmente significa cualquier actuación contraria a la voluntad del sujeto político²⁸. Por su parte, como se verá, la no adscripción, en principio, está prevista solo cuando se incurre en las expresas causas del art. 73.3 LBRL, sin que exista una equiparación directa con el transfuguismo.

Sea como fuere, la realidad es que la asociación entre transfuguismo (hecho fáctico desencadenante) y la no adscripción (resultado jurídico) ha sido acogida y utilizada por la jurisprudencia del TC²⁹ primero, y del TS³⁰ después, para explicar la existencia de los miembros no adscritos, así como la legitimidad de las muchas limitaciones que conlleva esta figura. De ahí que el objetivo de «frenar y reducir el condenable fenómeno de deslealtad política conocido como transfuguismo», plasmado en un pacto aparentemente sin efectos jurídicos³¹, adquiere una fuerza jurídica incontestable a través del *miembro no adscrito*. Se trata de una categoría que verá asociadas determinadas restricciones legítimas en su estatuto de representante político³².

Sin perjuicio de otras restricciones ya mencionadas, en el terreno de las alteraciones de la composición de los grupos políticos locales, destaca la prohibición de incorporarse a otro grupo político o de constituir un nuevo grupo político (art. 73.3, párrafo primero, LBRL), limitación esta validada por el TC³³. Dicho de otro modo, como regla general, el concejal tiene proscribida la posibilidad de cambiar su adscripción, debiéndose mantener en el grupo que inicialmente constituya (los miembros de) la formación política que le ha presentado a las elecciones; mientras que el incumplimiento de esta premisa conllevaría su relegación a la no adscripción.

El margen para establecer limitaciones, al contrario de lo que pudiera parecer, no es absoluto. Estas deben ajustarse a la *garantía de la igualdad* para que no vulneren el núcleo de la función representativa de los concejales. Y, a su vez, el respeto de la igualdad y no discriminación ha de ser armonizada con la libertad del mandato cuyas raíces se encuentra en el propio art. 23 de la CE; hecho que significa preservar al representante político de las voluntades políticas ajenas que pudieran imponérsele mediante actuaciones jurídicamente vinculantes. Los citados equilibrios deben valorarse mediante la realización del conocido *test de proporcionalidad* (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto), sin que, por tanto, sean constitucionales aquellas limitaciones que restrinjan –desproporcionadamente– la libertad de mandato.

Una vez se justifiquen estas garantías, sin embargo, la licitud de las limitaciones se convierte en realidad. La misma idea se aplica a la propia existencia del miembro no adscrito. El hecho de perder la adscripción a un grupo político, con la consiguiente modulación de la composición grupal que esto conlleva, no vulnera por este solo hecho el derecho a la representación política de los concejales³⁴.

perversamente este término –que conlleva efectos jurídicos perjudiciales para el sujeto al que se le aplica– que en su origen podría haber sido justificado.

²⁵ En su última versión de 11 de noviembre de 2020, denominada Pacto por la Estabilidad Institucional.

²⁶ En términos bastante similares se han pronunciado algunos tribunales incluso antes de la última actualización del acuerdo. Por ejemplo, las SSTSJ de la Comunidad Valenciana de 11 de marzo de 2014 (ROJ 4316/2014) o del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 14 de diciembre de 2015 (ROJ 14787/2015).

²⁷ Así lo establece el párrafo tercero del primer acuerdo de la III adenda del Acuerdo sobre un Código de Conducta Política en Relación con el Transfuguismo en las Instituciones Democráticas, firmada en el año 2020.

²⁸ Presno Linera (1998, p. 135) ya tuvo la ocasión de criticar, en su día, la verdadera pretensión de los pactos sobre el transfuguismo, que es el afianzamiento de la estricta disciplina de partido.

²⁹ Véase, por ejemplo, las SSTC de 18 de enero de 2012 (núm. 9/2012); de 20 de diciembre de 2012 (núm. 246/2012); de 21 de diciembre de 2017 (núm. 151/2017), o de 12 de diciembre de 2019 (núm. 159/2019).

³⁰ Entre otras, SSTS de 26 de octubre de 2020 (ROJ 3320/2020) y de 16 de diciembre de 2020 (ROJ 4353/2020).

³¹ Por todas, la STC de 18 de enero de 2012 (núm. 9/2012).

³² Véase la nota 3.

³³ En las ya citadas SSTC de 18 de enero de 2012, núm. 9/2012; y de 20 de diciembre de 2012, núm. 246/2012.

³⁴ Así lo ha reiterado el TC en una multitud de ocasiones, por ejemplo, al margen de las SSTC mencionadas en las notas antecedentes, las SSTC de 28 de enero de 2013 (núm. 10/2013); de 9 de julio de 2009 (núm. 169/2009), o de 4 de junio de 2012, núm. 117/2012). Razona el tribunal que «ni la consideración de estos diputados provinciales como miembros no adscritos de la corporación, con la consiguiente supresión del grupo mixto, ni las consecuencias que de ello derivan respecto de estos extremos de su

Si bien es cierta esta afirmación, no es menos cierto que no todo despojo de adscripción al concejal es constitucionalmente aceptado. La jurisprudencia siempre se encarga de matizar esta percepción, como ya se ha señalado, con el límite en la garantía de la igualdad y libertad de mandato. La no adscripción ha de ser proporcional al fin que se pretende conseguir. De ahí que en alguna ocasión se haya reconocido la vulneración del art. 23 CE cuando la adquisición de la condición de no adscripción se haya producido de una forma injustificada. Por ejemplo, el TS ha entendido que las alteraciones internas de las formaciones políticas no se han de asimilar a un abandono susceptible del pase de los concejales de esa formación política a no adscritos³⁵; o el TSJ de Castilla-La Mancha, que ha determinado que la calificación de un concejal como no adscrito a los efectos de la convocatoria de una sesión plenaria sin haberse seguido previamente el procedimiento de expulsión del grupo político conlleva la vulneración del art. 23 CE³⁶.

Por todo, se puede concluir que a la hora de valorar la licitud o ilicitud de una desadscripción es importante analizar circunstancialmente la producción de algunas de las causas habilitantes para tal objeto, recogidas en el art. 73.3 LBRL, que guardan origen en la voluntad de luchar contra el transfuguismo político, teniendo en cuenta los contrapesos que suponen las garantías de igualdad y la libertad de mandato³⁷.

3.2. La privación de la adscripción excede de los casos de transfuguismo

Aunque el transfuguismo está en el ánimo del régimen del miembro no adscrito, como se ha visto, sucede que el art. 73.3 de la LBRL establece –o permite– un concepto aún más amplio del concejal no adscrito (Alonso Mas, 2005, p. 98). Y su amplitud va más allá de las fronteras del transfuguismo *stricto sensu*, al posibilitar el ordenamiento jurídico (aunque en ocasiones sea por omisión) alteraciones de los grupos políticos que no guardan motivo en la comisión de una conducta tráfuga³⁸.

Existe la posibilidad de que un concejal quede en la situación de no adscripción cuando es expulsado por el resto de los miembros de un grupo político sin haber incurrido en alguna conducta cualificada de *tráfuga* cuando precisamente es víctima de tal conducta de expulsión llevada a cabo por el resto de los miembros del grupo en contra de la voluntad del partido político.

Además, en el razonamiento de la voluntad legislativa, se comete también un gran error al penalizar a todos los *tráfugas* de manera indiscriminada, dado que tampoco diferencia el legislador entre tráfuga «bueno» y tráfuga «malo» (véase el trabajo de Català i Bas, 2014, pp. 43-77). Como se ha indicado, el transfuguismo es la simple deslealtad con el partido político, una deslealtad que ha de entenderse en sus términos más amplios, cuyo efecto más directo provocará la expulsión de dicho partido y, consecuentemente, la no adscripción al grupo político de este. Y ello por la razón de que se estaría traicionando al electorado, el cual ha votado a un determinado partido, sobre la base de un programa electoral.

Ahora bien, tal y como apunta Català i Bas (2014, pp. 51-55), si se llevara al extremo este argumento se debería plantear la posibilidad de penalizar asimismo a los propios partidos políticos cuando incumplan su

régimen jurídico, vulneran, por tanto, el derecho de los recurrentes a ejercer su *ius in officium*». Igualmente, la STC de 12 de diciembre de 2019 explica que el tribunal «viene admitiendo de un modo reiterado que poner freno al transfuguismo político es una finalidad constitucionalmente legítima y puede justificar que el legislador imponga ciertas limitaciones en el estatus del representante político que se coloca en tal situación (...)».

³⁵ STS de 24 de enero de 2020 (ROJ 212/2020). Se trataba aquí de un supuesto en el cual el Ayuntamiento de Coslada –no el propio grupo o el partido político– decidió el pase de varios concejales de un grupo político a la situación de no adscritos y la consiguiente desaparición de dicho grupo. La decisión se tomó por una alteración interna de la coalición de los partidos que se presentaron a las elecciones, entendiendo el Ayuntamiento que esta alteración provocaba la aplicación (por analogía) del art. 73.3 LBRL, asimilándolo al abandono del partido. El TS acaba determinando que las alteraciones internas de una formación política no pueden conllevar un abandono voluntario de estas.

³⁶ STSJ de Castilla-La Mancha de 30 de septiembre de 2022 (ROJ 3676/2022). El supuesto enjuiciado se enmarcaba en la presentación de una moción de censura y la determinación del quórum necesario de conformidad con lo previsto en el art. 197.1 de la LOREG. La cuestión elemental era determinar la validez o no de la expulsión de un miembro del grupo político proponente de la moción de censura –siendo este, a la vez, el alcalde– y su correspondiente pase a la situación de no adscrito, dado que era trascendente a los efectos de valorar si se alcanzaba o no la mayoría absoluta requerida para la convocatoria del pleno que tuviera conocimiento de la moción de censura, dado que, de conformidad con el art. 197.1 LOREG, no cuenta el voto de los no adscritos. En este sentido, la Secretaría del Ayuntamiento de Alhambra tuvo por buena la expulsión y, por tanto, la atribución de la situación de no adscrito, a pesar de no haberse seguido el procedimiento de expulsión –no había ni siquiera un acta de expulsión del grupo político que la acordó–, dado que el pleno en ningún momento tomó conocimiento de tal expulsión con carácter previo al debate y decisión sobre la moción de censura.

³⁷ Sobre el fuerte casuismo impregnado a estos asuntos se ha pronunciado el TS en la sentencia citada en la nota 48, en tanto que «la decisión concreta deberá ser dada en función del contenido del acto impugnado pues, según sea uno u otro, percutirá o no sobre el derecho de participación política».

³⁸ En este sentido lo manifiesta también el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de 12 de mayo de 2022, núm. 345/2022.

programa electoral o, añadido, de frenar –desde la propia corporación local– el pase a la no adscripción cuando no es el concejal el que incurre en transfuguismo malo, sino el propio partido vulnerando su programa electoral (el sujeto tránsito es el partido)³⁹. En este supuesto, una conducta de los concejales contraria a la disciplina de partido, pero respetuosa con el programa electoral o con la legalidad vigente, sería más bien un *transfuguismo bueno*, leal con el electorado o con el ordenamiento jurídico⁴⁰.

3.3. Una crítica a la aplicación automática del concepto político de transfuguismo como justificación última de la no adscripción

Finalmente, una última idea preocupante sobre el pretendido trasfondo de la lucha contra el transfuguismo en la razón de ser de la no adscripción radica en la configuración misma del concepto de *transfuguismo*. Si bien no existe un concepto nítido, se ha manifestado que la III adenda al Pacto Antitransfuguismo del 2020 expande enormemente las actuaciones tránsito hasta el punto de poder considerar como tales cualesquiera conductas que vayan en contra de los intereses del partido o dirigidas a romper su disciplina interna.

El punto más preocupante de esta expansión es la correlativa ampliación de los efectos que va a producir, dado que el hecho de incurrir en una conducta tránsito conllevará –directa o indirectamente– la no adscripción, mientras que este estado legitimará determinadas limitaciones al estatuto jurídico del concejal, limitaciones que no operarían si no se viese despojado de su adscripción.

Sin embargo, la ecuación formada por transfuguismo, no adscripción y limitación de su estatuto jurídico debe ponerse en entredicho cuando la no adscripción se origina fuera de los supuestos específicamente tipificados en la ley. ¿Por qué razón? La respuesta es que el transfuguismo no es un concepto legal ni está previsto legalmente como susceptible de generar la situación de no adscripción, a pesar de que las conductas legales susceptibles de no adscripción guarden origen en la lucha contra el transfuguismo. En el ámbito local genera no adscripción el abandono del grupo político (art. 73.3, párrafo primero, LBRL). También genera dicha situación la no integración en el grupo político que constituya la formación electoral por la que un concejal fue elegido (art. 73.3, párrafo primero, LBRL). O, por último, es provocada por el abandono o la expulsión de la mayoría de los concejales de un grupo político por parte del partido político, quedando como legítimos integrantes de este los que no estuvieran en ninguna de las anteriores situaciones (art. 73.3, párrafo sexto, LBRL).

En todos estos supuestos se presume *iuris et de iure* que los concejales que incurren en alguno de los supuestos anteriores cometen un acto de traición del partido político, un acto de transfuguismo y por tal actuación merecen el destierro a la no adscripción. Fuera de esos casos, como veremos, existen más opciones de no adscripción cuyos problemas interpretativos se resolverán, sorprendentemente, a la luz del Pacto Antitransfuguismo (Coello Martín, 2022, p. 156). Por decirlo llanamente, se resolverá al dictado del partido político al que representa el grupo afectado, el cual mantiene el poder de decisión último.

Esto último sorprende poderosamente porque el Pacto es, en principio, un acuerdo entre partidos, situándose en el terreno de los compromisos políticos, no en el de las normas jurídicas (Presno Linera, 1998, p. 122; en sentido similar, Siverio Luis, 2021, pp. 80-81). En este sentido, al margen de las previsiones legales específicas, no se debería permitir la limitación del derecho a la representación política del art. 23 de la CE sobre la base del Pacto, porque eso significa que un pacto sin valor jurídico es capaz de limitar un derecho fundamental. De ahí que, por ahora, considere sin matices que se debería volver a la casilla de salida: la titularidad del *ius in officium* es del concejal.

Además, es al propio concejal, como representante político, el sujeto al que le corresponde la libertad de mandato, dado que no es cierto que cualquier conducta contraria a la voluntad del partido político provoque una desestabilización de la vida política local o modifique la voluntad popular. Otra cosa sería que el legislador pretendiera blindar la disciplina de partido a través de la incorporación expresa de la prohibición de su rotura a través de normas de castigo como la no adscripción, pero esta cuestión debería preverse de forma expresa y no siempre sucede así.

³⁹ Es un supuesto para valorar –y una causa de justificación de la conducta del político acusado de transfuguismo– que se explica desde hace algún tiempo, tal y como relata de Esteban (1990, p. 11). También lo recuerda de este modo Fernández Hernández (2021, p. 119).

⁴⁰ Imaginemos un concejal que vota en contra de un acuerdo ilegal o advierte de determinadas irregularidades en un procedimiento administrativo, contrariando el criterio de su partido político o de algunos miembros de su grupo político. La razón de ser de esta posibilidad no ha sido, lamentablemente, avistada por el legislador.

Sea como fuere, lo cierto es que este asunto merece de un debate, público y académico, que vaya más allá de los simples intereses de los partidos y en el que se revisen en profundidad los conceptos de no adscripción, transfuguismo, así como plantearse si toda conducta transfuga es merecedora de penalización con limitaciones jurídicas en el estatuto de los sujetos que incurrir en ella.

4. LAS DIFERENTES TIPOLOGÍAS DE ALTERACIONES DE LOS GRUPOS POLÍTICOS LOCALES

En línea con la idea presentada, una vez constituido el grupo local su composición no es inamovible. Ya se ha apuntado que cabe la alteración de esa composición a causa del abandono voluntario o involuntario (expulsión). Sin embargo, estas dos vías de alteración de los grupos locales tienen a su vez muchas hipótesis diferenciadas que se justifican en la convergencia de cuatro actores distintos en la esfera de influencia de los grupos políticos locales. Estos actores son los siguientes: el concejal afectado; los propios grupos políticos (formados por los concejales); la Administración local en la que se integran, y los partidos políticos con los que se presentaron a las elecciones. Visto así, el concejal *está sujeto a una triple vinculación subjetiva* en el terreno del régimen jurídico de las entradas y salidas del grupo.

La triple vinculación y su prácticamente nula regulación han sido los culpables de muchas tensiones jurídicas entre estos sujetos a lo largo de la vida política local. La raíz del problema radica en determinar el sujeto garante de los movimientos que pueden producirse en el marco de un grupo. Lo más normal es que tanto grupo como partido pretendan tener una gran autonomía decisoria a la hora de encarar una posible modificación de la membrecía de los grupos. Un problema que se agrava aún más si tenemos en cuenta el teatro de operaciones: la corporación local, cuyo rol dista de tener un contorno nítido.

Por tanto, a los efectos de observar cada una de las alternativas, es preciso abundar en todas las posibles alteraciones, recogidas o no expresamente en la ley, si bien realizando una referencia previa a la pérdida de la condición de concejal.

4.1. Las alteraciones del grupo político local causadas por una decisión voluntaria del concejal

Se trata del supuesto menos conflictivo del régimen de alteraciones de los grupos locales por voluntad propia del concejal y responde a dos posibles supuestos⁴¹: la falta de integración en el grupo político del partido con el que concurrió a las elecciones, o el abandono voluntario de tal grupo político local.

Por un lado, la posibilidad de la no integración en el grupo está prevista directamente en el primer párrafo del art. 73.3 LBRL. También lo está su consecuencia inmediata, la consideración de miembro no adscrito. En este sentido, es suficiente con que el concejal afectado no suscriba el escrito de constitución de ningún grupo político local al que se refiere el art. 24.1 del ROF. Este actuar será suficiente para que quede en situación de no adscripción, por el simple motivo de que en ningún caso se produce la adscripción automática a un grupo político en el periodo de constitución de la corporación local ni este efecto viene impuesto por el ordenamiento jurídico⁴²; al contrario, está previsto como una posibilidad.

Por otro lado, también existe la posibilidad de que un concejal abandone un grupo local en el que se ha integrado previamente a través de los mecanismos previstos en los arts. 24.1 y 26 del ROF. En este supuesto será suficiente con la presentación de un escrito de abandono ante la Secretaría del Ayuntamiento correspondiente, siguiendo el procedimiento que el art. 24.1 ROF establece para la constitución de los grupos, aplicable analógicamente también en supuestos de abandono⁴³. Esta presentación producirá efectos constitutivos de la situación de no adscripción, dado que se trata de un *acto recepticio y unilateral*, no produciendo estos efectos el posterior acto de toma de conocimiento por parte del pleno (art. 25 del ROF).

⁴¹ Véase, por todas, la STSJ de Madrid de 16 de febrero de 2023 (ROJ 1863/2023). Más concretamente, esta sentencia se encarga de señalar expresamente que este tipo de abandonos o falta de integración son típicas conductas de transfuguismo y de ahí que tengan pleno encaje en el supuesto del art. 73.3 LBRL como hecho habilitador de la no adscripción: «En primer lugar, porque el soporte fáctico y jurídico en el que se asienta y fundamenta (supuesta “instrumentalidad” del partido político MÁS MADRID) ninguna relación guarda con el real y concreto supuesto que nos ocupa, que no es otro que un típico supuesto de “transfuguismo” (abandono del grupo municipal al que pertenecían)».

⁴² STSJ de Madrid de 13 de enero de 2023 (ROJ 3/2023).

⁴³ STC de 31 de mayo de 1993 (núm. 185/1993).

4.2. Las alteraciones del grupo político local causadas por la expulsión del concejal u otras causas ajenas a su voluntad

Es bastante llana la idea del abandono en clave voluntaria del grupo local o incluso de la condición de concejal por parte de un determinado representante político. Sin embargo, existe una variedad de circunstancias que nos depara la realidad en torno a la figura del concejal no adscrito que se producen al margen de los supuestos de voluntariedad. Es el caso las expulsiones del partido político, así como las expulsiones por parte del grupo político.

Sobre este tipo de expulsiones poco nos dice el art. 73.3 de la LBRL, nada el ROF y tan solo alguna ley autonómica, puntualmente, proporciona alguna respuesta más⁴⁴. De ahí que el casuismo que puede producirse en las turbulentas actividades políticas nos obligue a acudir a la jurisprudencia y doctrina consultiva a efectos de intentar cerrar un flanco ciertamente debilitado y estudiar de esta manera su viabilidad jurídica, su procedimiento y la profunda reforma que necesitarían estos aspectos.

4.2.1. Las expulsiones acordadas por parte del partido político y sus efectos en el grupo político local

El art. 73.3, párrafo primero, LBRL determina que quedarán en situación de no adscritos aquellos miembros de las corporaciones locales que no se integren en el grupo político o que lo abandonen. Alude, asimismo, en su párrafo sexto a la posibilidad de que los miembros de los grupos políticos sean expulsados del partido político y a estos les atribuye —en una lectura a *sensu contrario*— la condición de miembros no adscritos.

Esta previsión sigue siendo limitada, dado que se refiere a un supuesto muy concreto, que es el caso en el cual «la mayoría de los concejales de un grupo político abandonen la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones o sean expulsados de la misma», concluyendo que en ambos casos serán «los concejales que permanezcan en la citada formación política los legítimos integrantes de dicho grupo político a todos los efectos». De su literalidad se podría entender que solo en este supuesto, cuando sean expulsados la mayoría de los concejales, se producirá la no adscripción, sin que se aplique este supuesto para aquellos casos en los que el partido político formalice, por ejemplo, la expulsión individual de alguno de los concejales⁴⁵.

La cuestión se resolvió hace años por la jurisprudencia y ahora es pacífico que el precepto comprende no solo el abandono voluntario, sino también el involuntario, causado por la expulsión del partido político⁴⁶. La justificación de que la expulsión del partido conlleve también la salida del grupo constituido por dicha formación se motiva en que es el partido político el titular del *derecho de constitución de los grupos políticos*; un derecho que se canaliza a través de los representantes políticos que dicha formación ha presentado a las elecciones⁴⁷. Y es precisamente esta idea la que se traslada en el párrafo primero del art. 73.3 de la LBRL. De ahí que no tuviera sentido que una expulsión del partido político careciera de efecto alguno sobre la condición de miembro del grupo político constituido por dicho partido. El mismo razonamiento se puede aplicar en aquellos supuestos que no son de expulsión en sentido estricto, sino de desaparición de un determinado partido político⁴⁸.

⁴⁴ El silencio normativo sobre la posibilidad de que la expulsión (del grupo político) sea habilitante de la no adscripción es dudosa para algún autor, como, por ejemplo, Nogueira Martínez (2012, p. 86).

⁴⁵ Por la razón de que el titular del *ius in officium* no es el partido, sino el representante político (por todas, véase la STC de 4 de febrero de 1983, núm. 5/1983), incluso se podría defender que el art. 73.3, párrafo sexto, de la LBRL no contuviera los supuestos de expulsión del partido político como presupuesto de la situación de no adscripción. Sin embargo, esta idea es difícil de sostener.

⁴⁶ Destaca una línea interpretativa realizada por muchas sentencias del TSJ de Madrid entre los años 2006 y 2008 en los que se cuestionaba precisamente que el art. 73.3 LBRL comprendiera también la expulsión del partido político como presupuesto automático de la no adscripción. Por citar un ejemplo, la STSJ de Madrid de 24 de octubre de 2008 (ROJ 22047/2008), en la que se reitera la doctrina del tribunal, argumenta que el concepto «abandono» al que se refiere el citado precepto incluye cualquier forma de abandono, sea voluntario e involuntario y, por tanto, en este último caso, se incluiría también el supuesto de la expulsión de la formación política. Esta interpretación —sin perjuicio de que se dio en algunas otras sentencias puntuales antes del TSJ de Madrid— se impuso y consolidó posteriormente, tal y como explica el Dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, de 13 de junio de 2013, núm. 2013/0311. Y, finalmente, fue aceptada recientemente por el TS en su ya citada sentencia de 24 de enero de 2020 (ROJ 212/2020), en la cual se recapitulaba que «la figura del concejal no adscrito deriva de su falta de integración en un grupo político municipal, ya sea voluntaria o por expulsión de la formación política por la que fueron elegidos y que constituyó el grupo político municipal». Igual de didáctica resulta la STSJ de Andalucía de 8 de septiembre de 2021 (ROJ 14715/2021).

⁴⁷ La STC de 28 de enero de 2013, núm. 10/2013, ha señalado que «son los partidos políticos o, en su caso, las agrupaciones de electores (que la ley define conjuntamente como “formación política”) los que constituyen los grupos políticos municipales».

⁴⁸ Véase la sentencia del TC citada en la nota anterior, que confirma el criterio de que un grupo político municipal debe ser disuelto como consecuencia de la ilegalización del partido que lo constituyó, dado que el mantenimiento del grupo político correspondiente

Más problemática resulta, sin embargo, la fijación del procedimiento administrativo que seguir por parte del ayuntamiento ante la expulsión de un concejal, llevada a cabo por su partido para determinar su no adscripción. La regulación es escasa. El párrafo sexto del art. 73.3 LBRL atribuye al secretario de la corporación la potestad de dirigirse a la formación política que presentó la candidatura del citado concejal a efectos de que «notifique la acreditación de las circunstancias señaladas» (la expulsión o el abandono). Ante esta situación, la jurisprudencia del TC ha optado por aplicar por analogía el procedimiento previsto en los arts. 24 y 25 del ROF para la constitución de los grupos políticos⁴⁹. De estos dos preceptos se desprende que los grupos políticos se constituyen mediante escrito dirigido al presidente y suscrito por todos sus integrantes, del que se dará cuenta al pleno en la primera sesión que se celebre.

Así las cosas, todo parece indicar que, en términos generales, las etapas procedimentales de una expulsión por parte del partido político se dividen en tres: a) escrito dirigido al presidente de la corporación y suscrito por el representante del partido político que presentó a las elecciones a un determinado representante local (art. 24 ROF); b) posibilidad de que el secretario de la corporación solicite la acreditación de dichas circunstancias (art. 73.3, párrafo sexto, LBRL) para aquellos supuestos en los que puedan existir dudas, y c) toma de conocimiento por parte del pleno en la próxima sesión plenaria (art. 25 ROF).

Ahora bien, ¿la corporación local se debe limitar a acusar el recibo de una determinada certificación o declaración de expulsión por parte del representante del partido político? O, en caso contrario, ¿puede controlar la legalidad de la citada expulsión? Aunque la respuesta dista de ser pacífica, en mi opinión la corporación no puede limitarse a aceptar de forma automática la declaración de expulsión. La razón se halla en la legislación de los partidos políticos. La LOPP establece que estas formaciones gozan de *libertad organizativa*, pero que ello no les exime de ajustarse al ordenamiento jurídico vigente en la toma de dichas decisiones (art. 6). De esta manera, se puede observar que el art. 3.2 s) LOPP determina cómo deben las formaciones políticas aplicar la potestad disciplinaria: siguiéndose un *procedimiento contradictorio* en el que se garanticen los derechos a ser informado de los hechos, a ser oído con carácter previo a la imposición de sanciones y a que el acuerdo sea motivado⁵⁰.

En este punto es necesario advertir que la imposición de las sanciones disciplinarias de los partidos políticos es una cuestión de carácter civil (en este sentido también apunta Siverio Luis, 2021, p. 90), siendo los juzgados y tribunales de este orden los que conocerán de cualquier cuestión relacionada con las medidas disciplinarias que puedan adoptar (art. 40 en relación con el art. 1.3 y la DF segunda de la LODA). Pero una cosa es que la expulsión del partido político se dirima en la jurisdicción civil como un asunto *interprivatos* y otra cosa es que la Administración no pueda (o no deba) controlar nada con respecto al efecto (el pase a la situación de no adscrito) que dicha expulsión produce en el terreno administrativo. Un efecto que, en algunas ocasiones –aunque sean escasas– puede vulnerar el *ius in officium* del representante político y, consecuentemente, ser objeto de control por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sobre esta cuestión encontramos un primer criterio que se estableció en unas ya lejanas sentencias del TS, fechadas en 28 de diciembre de 1984 y de 2 de marzo de 1982:

[...] ante la comunicación de un partido político a una Corporación local dando cuenta de la pérdida de la condición de miembro del mismo de una persona que ostenta un cargo electivo municipal, el órgano plenario de la Corporación está obligado a calificar o examinar si se dan los requisitos esenciales (formalidades extrínsecas) que aparentemente legitiman la decisión

a un partido ilegalizado y, por tanto, disuelto, no dejaría de constituir un mero fraude legal, al no dejar de ser un intento de rodear los efectos del art. 12 de la Ley Orgánica 6/2012, de 27 de junio, de partidos políticos (LOPP, en adelante).

⁴⁹ STC de 31 de mayo de 1993 (núm. 185/1993).

⁵⁰ Como reitera la Sala Civil del TS, por todas, en la STS de 7 de julio de 2020 (ROJ 2166/2020): «En los partidos políticos, el derecho a la autoorganización propio de toda asociación, que les es reconocido en el art. 6 de la Constitución al prever que “su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley”, tiene un límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento (STC 56/1995, de 6 de marzo), que, como prevé ese precepto constitucional, deberán ser democráticos. Lo anterior supone, como declara la sentencia del Tribunal Constitucional citada en el anterior párrafo, que se reconoce, aunque sea indirectamente, un derecho de los afiliados a no ser expulsados del partido si no es por las causas y siguiendo el procedimiento establecido en la ley y en los estatutos. Este derecho a permanecer en el partido es el presupuesto de los demás derechos de participación democrática que tienen como afiliados. Existe pues, una tensión entre el derecho de autoorganización del partido político, en su faceta sancionadora o disciplinaria (prever en sus estatutos las infracciones de los afiliados, las sanciones asociadas a tales infracciones, los procedimientos disciplinarios y los órganos competentes para tramitarlos, y adoptar las decisiones disciplinarias, con respeto del contenido mínimo derivado de los arts. 6 y 22 de la Constitución y del art. 3.2 s de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos) y el derecho de los afiliados a permanecer en el partido político y participar en su organización y funcionamiento democráticos».

de baja, pues al menos deben quedar acreditados que ésta fue adoptada por el órgano competente, a través del procedimiento establecido y mediante decisión motivada⁵¹.

Dicho de otro modo, lo que el TS está defendiendo es que la corporación local, como consecuencia de la comunicación de la expulsión por parte de un partido político, *deberá examinar* el citado acuerdo de expulsión. Más concretamente, deberá fiscalizar si se han cumplido, como mínimo, tres elementos esenciales denominados *formalidades extrínsecas* y que son las siguientes: a) que la resolución ha sido adoptada el órgano competente; b) que se ha llevado a cabo siguiendo el procedimiento establecido, y c) que ha sido motivada.

Parece que esta interpretación es la que, poco a poco, se está imponiendo en el terreno de los órganos consultivos⁵² y también en algunos pronunciamientos judiciales⁵³, en un criterio por el cual debe entenderse además que no se puede entrar a controlar la *legalidad sustantiva* del acuerdo adoptado por el partido político, dado que ello supondría una intromisión indebida en la autonomía del partido (art. 6 LOPP).

Una vez delimitado el campo de las formalidades extrínsecas, es preciso plantearse quién y cómo se realiza dicha verificación.

Respecto de lo primero, la legislación (art. 73.3, párrafo sexto, in fine) sugiere atribuir al secretario unas potestades sobredimensionadas respecto de la no adscripción de los concejales no adscritos cuando estos son expulsados del partido político. Se le atribuye la potestad de dirigirse al partido político para que acredite las circunstancias de la expulsión (o, en su caso, el abandono del partido). La exigencia de la acreditación de estos extremos no es tan sencilla de aplicar como parece. No se trata de un mero requerimiento del acuerdo de expulsión para impulsar el procedimiento que en el seno de la corporación local llevará a la no adscripción del electo expulsado. Toda vez que la corporación ha de controlar el cumplimiento de los elementos procedimentales de la expulsión referenciados, será tarea del secretario informar al alcalde sobre tales extremos. Mientras que, en caso de que exista validación, el alcalde se limitará a *dar cuenta al pleno del acuerdo de expulsión* (art. 25 ROF), sin adoptarse resolución alguna por parte de ningún órgano de la corporación local. Por tanto, el único pronunciamiento expreso sobre la concurrencia de los requisitos procedimentales de la expulsión será del secretario. Una tarea ciertamente comprometedor si se tiene en cuenta, además, que lo que debe verificar es, en realidad, el procedimiento tramitado por un partido político.

Y, en segundo lugar, ¿qué documentación puede llegar a requerir el secretario para verificar dichas «formalidades extrínsecas»? Aquí está el centro del conflicto, dado que ninguna norma ofrece el más mínimo indicio sobre ello⁵⁴. Esta circunstancia nos lleva nuevamente a tener que ofrecer soluciones a partir de criterios meramente casuísticos.

De entrada, lo natural será que la formación política aporte una simple certificación o declaración de la expulsión de un concreto afiliado de su partido que, a su vez, tiene la condición de miembro de la corporación local a la que se dirija dicho escrito. Sobre la suficiencia o no de dicho documento, el Consejo Consultivo de Andalucía (en adelante, CCA) y el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (en adelante, CCCV) han estado realizando verdaderos ejercicios de equilibrio a la hora de esbozar la documentación que se debe requerir y, por ende, fiscalizar por parte de las entidades locales.

En un primer momento, el CJCCV, en su dictamen de 13 de junio de 2013, determinó que si lo que debía verificarse por parte de la corporación eran los aspectos procedimentales antes citados, el secretario tenía que requerir, además de la comunicación de la expulsión (certificación, declaración, etc.), toda aquella documentación acreditativa del acuerdo adoptado por el órgano competente de la formación política y de que

⁵¹ STS de 28 de diciembre de 1984 (ROJ 1962/1984) que cita, a su vez, la sentencia del mismo tribunal de 2 de marzo de 1982.

⁵² Así, cabe destacar los dictámenes del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (núm. 311/2013) y de 15 de septiembre de 2021 (núm. 540/2021), así como el del Consejo Consultivo de Andalucía de 14 de febrero de 2018 (núm. 81/2018). Más concretamente, este último dictamen destaca –siguiendo el criterio del órgano consultivo valenciano– que «la Entidad Local no puede limitarse a comprobar únicamente que quien remite dicha comunicación del acuerdo de expulsión es efectivamente el representante político, coalición o federación (...), sino que deberá comprobar, además, que el acuerdo ha sido adoptado por el órgano competente, a través del procedimiento establecido. Todo ello, observando las cautelas a las que ya nos hemos referido en este dictamen, en el bien entendido de que la Corporación no puede entrar en el examen de la “legalidad sustantiva” del acuerdo adoptado por un partido político o coalición política acerca de la expulsión del concejal, ya que ello supondría una intromisión indebida en la autonomía de los partidos».

⁵³ STSJ de Andalucía de 8 de septiembre de 2021 (ROJ 14715/2021), confirmando el criterio del antecitado Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

⁵⁴ Además, del estudio de las diferentes resoluciones judiciales y, sobre todo, los dictámenes de los órganos consultivos citados anteriormente, se puede extraer una tendencia a la resistencia por parte de los partidos políticos a facilitar información sobre esta cuestión, al interpretar –por lo general– que las entidades locales se estarían inmiscuyendo en sus asuntos internos.

se ha seguido el procedimiento fijado al efecto o, al menos, el trámite de audiencia. Más tarde, el CCA, matizando dicho criterio, señaló que la documentación exigible varía en función de las circunstancias del caso, pero condicionando la documentación a verificar aquello alegado por parte de los concejales afectados por dicha decisión. En este sentido, a título ejemplificativo, si el representante político denuncia irregularidades en el procedimiento disciplinario por omisión de la audiencia, este será el documento que deberá solicitarse por el secretario y, en su caso, ser sometido a la verificación correspondiente desde el punto de vista procedimental a la luz de la normativa disciplinaria del partido⁵⁵. Recientemente, parece que el CJCCV, en su Dictamen de 15 de septiembre de 2021, también ha girado hacia esta segunda opción. Corrigiendo ligeramente su doctrina anterior, parte de la base de que sea suficiente con una declaración o manifestación de los hechos por parte de la secretaria general del partido político. Sin embargo, no se trata de una afirmación absoluta, sino que *la condiciona a que exista un trámite de audiencia previa* al concejal en cuestión con la finalidad de garantizar la plena certeza de los hechos y evitar así la indefensión de este a la vista de que, en principio, la corporación local no tendrá toda la documentación que debería fiscalizar. Se deduce así –en una lectura entre líneas– que el CJCCV no considera suficiente la declaración del secretario general del partido para garantizar los hechos y las circunstancias de la expulsión del partido y de ahí que enmiende la postura que había adoptado en el 2013 aceptando el trámite de audiencia al representante político afectado. Ahora bien, si como consecuencia de la audiencia se cuestionase algún aspecto procedimental, apunta que será necesario requerir nuevamente la acreditación de estos hechos⁵⁶.

Sobre la anterior encrucijada, considero ciertamente tímida la contención de sendos órganos consultivos a la hora de requerir el entero expediente disciplinario tramitado por el partido. Es comprensible que se pretenda preservar una cierta armonía entre la libertad organizativa del partido político y los deberes control sobre las formalidades extrínsecas que puede tener la corporación local, limitando en la mayor medida posible el requerimiento de toda la documentación procedimental sobre la expulsión. No obstante, la introducción de un trámite de audiencia con el único objeto de trasladar al concejal afectado la responsabilidad de poner de manifiesto las posibles deficiencias procedimentales significa trasladarle una carga que, en principio (ex art. 73.3, párrafo sexto, LBRL) le corresponde a la Administración. Más concretamente, si se asume el criterio del control de las formalidades extrínsecas que de antaño propuso el TS, la consecuencia natural que se produce es que deba requerirse *la totalidad del expediente disciplinario* seguido por parte de la formación política.

4.2.2. Las vicisitudes de la expulsión del grupo político local acordada por el propio grupo

Si algo no prevé el art. 73.3 de la LBRL es que la expulsión de un miembro de un grupo político sea acordada por el propio grupo. El párrafo sexto del precepto se refiere literalmente a la *formación política*, expresión que engloba exclusivamente al partido político y entidades asimiladas, sin que incorpore la expulsión formalizada por el propio grupo.

Ahora bien, a pesar de que los grupos locales no tengan personalidad jurídica propia porque ninguna norma se la atribuya⁵⁷, hace años que la jurisprudencia se ha encargado de trazar la línea distintiva de las voluntades entre grupo y partido político, estableciendo una suerte de autonomía jurídica del primero frente al segundo⁵⁸. Y esta razón tendrá una relevancia trascendental para decantar la balanza hacia la posibilidad de la expulsión.

⁵⁵ Dictamen del CCA de 8 de septiembre de 2018 antes citado. Concretamente señala que «cabe concluir que la documentación a exigir variará en función de las circunstancias del caso, siendo evidente que cuando se denuncie la actuación de un órgano incompetente, la omisión del procedimiento, la falta de audiencia, u otras irregularidades, no será suficiente con la acreditación certificada del acuerdo de expulsión».

⁵⁶ Lo indica de la forma siguiente: «Per això, segons el parer d'aquest Òrgan consultiu, i a fi de facilitar i agilitzar la "presa en consideració" de la condició de "regidor no adscrit", i garantir, al mateix temps, la plena certesa dels fets esdevinguts en relació amb la seua expulsió, s'estima procedent que s'admeta la citada declaració o manifestació de fets per part de la secretària general del partit, la representació del qual assumeix, amb audiència del regidor afectat el Sr. X, a fi que puga corroborar o qüestionar les formalitats externes de la seua expulsió, és a dir, els fets relatats per la citada secretària del partit (...). En el cas que, al marge de la legalitat substantiva, aquests fets foren qüestionats o negats pel regidor afectat, haurà de requerir-se de nou l'aportació a la representant del partit de la documentació acreditativa d'aquests fets».

⁵⁷ STS de 5 de marzo de 2014 (ROJ 1123/2014).

⁵⁸ Varios han sido los pronunciamientos del TC en este sentido, siendo el más claro el establecido en la STC de 1 de marzo de 1990, núm. 36/1990, en la cual se apreció lo siguiente: «De este modo, sin necesidad de ahondar ahora –pues no es imprescindible para nuestros fines– en la difícil naturaleza jurídica, tanto de los partidos políticos como de los Grupos Parlamentarios, resulta indudable

Tempranamente el TS se vio forzado a pronunciarse sobre las decisiones de expulsión de alguno de sus miembros por parte de los grupos políticos, en dos sentencias: de 8 de febrero de 1994 y otra de 14 de mayo de 2002⁵⁹. El tribunal sostuvo la posibilidad de que los grupos pudieran decidir sobre este aspecto a partir de una idea fundamental: *su carácter bifronte*.

Por un lado, el grupo político tiene una base asociativa, dado que se trata de diferentes miembros con ideología, ideas y actuación política comunes que se unen para dirigir sus acciones en el seno de la corporación local, lo cual provoca una *fuerte prevalencia* de la voluntad del grupo a la hora de decidir sobre la adquisición y la pérdida de la cualidad de miembro de este⁶⁰, debiéndose tomar las decisiones por mayoría simple de sus miembros⁶¹. Aunque el TS no haga hincapié, se deduce con facilidad que dicha prevalencia en el régimen interno del grupo se sobrepone sobre cualquier otra voluntad en aplicación del contenido esencial del derecho de asociación del art. 22 CE y la ley que lo desarrolla, esto es, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación (LODA)⁶².

Por otro lado, y a pesar de la idea anterior, los grupos no dejan de estar «sometidos a un régimen de reglamentación administrativa y siendo piezas básicas en la formación de la voluntad de los Entes de la Administración local», en palabras del TS. De ahí que observe una dimensión pública y administrativa suficiente en lo que se refiere a las decisiones de admisión o expulsión de los grupos como para que sus decisiones puedan estar sometidas a la fiscalización jurisdiccional contencioso-administrativa, aunque muy limitadamente⁶³. Sin embargo, más discutible resulta la posibilidad de interponer los correspondientes recursos en vía administrativa. Entre los pocos pronunciamientos judiciales existentes, los tribunales se han decantado por la revisión en vía judicial, pero sin dar más detalles sobre la posibilidad de revisión por la Administración de su propio acto de *toma de conocimiento*. En el ámbito doctrinal no mejora el panorama, dado que se encuentran opiniones variopintas sobre este aspecto. Algunas opiniones entienden que no puede haber pronunciamiento en vía administrativa respecto de la toma de conocimiento⁶⁴. Otras consideran que el criterio del TS es controvertido, hecho provoca la necesidad de colmar dicha controversia mediante su regulación en el reglamento orgánico (Alonso Higuera, 2015, p. 135).

Lo primero que se puede vislumbrar sobre la decisión de expulsión es que no es emitida por la Administración, es del grupo político, mientras que el único acto –si así se le puede denominar– producido por la Administración es la toma de conocimiento de la expulsión. Asimismo, el tribunal no aclara si la Administración puede controlar, en vía administrativa, la legalidad o cualquier otro aspecto de la expulsión, mientras que las pistas que ofrece son escasas e incluso contradictorias.

la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presentes entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades (como sucedería en los supuestos en los que los grupos parlamentarios estén integrados por parlamentarios procedentes de distintas formaciones políticas, integrantes de coaliciones electorales y que hayan concurrido conjuntamente a las elecciones), aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros". Este criterio se reiteró luego en la STC de 17 de diciembre de 2007, núm. 251/2007, que recordó, previa cita de la sentencia de 1990, que «este Tribunal Constitucional ha asumido que partidos políticos y grupos parlamentarios son realidades conceptualmente distintas, por lo que la afirmación de su identidad fáctica en un caso concreto no puede erigirse en criterio que impida al grupo parlamentario concernido el acceso al proceso precisamente para cuestionar esa identidad (...)». O, finalmente, en la STC de 28 de enero de 2013 antes citada, reiterando la doctrina del propio tribunal, señala lo siguiente: «De igual manera, en diversas ocasiones hemos puesto de relieve las diferencias sustanciales que, desde la óptica del art. 23 CE existen entre el partido político y el grupo parlamentario. Así, en la STC 36/1990 de 1 de marzo, FJ 1, señalamos que "conforme a la doctrina de este Tribunal, los titulares del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos representativos y con los requisitos que señalen las Leyes (art. 23.2 de la Constitución) son los ciudadanos, por mandato de dicho precepto, y no los partidos políticos"».

⁵⁹ SSTs de 8 de febrero de 1994 (ROJ 15584/1994 y 12769/1994); así como de 14 de mayo de 2002 (ROJ 3373/2002).

⁶⁰ Esta idea se repitió con posterioridad –aunque a modo de simple *obiter dicta*– en la STS de 14 de mayo de 2002 (ROJ 3373/2002).

⁶¹ Además de las sentencias citadas en las notas anteriores, véase también la STS de 16 de junio de 2022 (ROJ 2425/2022), la cual se pronuncia sobre qué mayoría es preceptiva para decidir el cambio de portavoz del grupo político. Apunta el Alto Tribunal que no procede exigir la unanimidad del grupo, dado que este tipo de acuerdos es una excepción que solo se podría prever mediante ley, mientras que la decisión por mayorías es la regla general, hecho que no deja de derivar de la necesidad de que el funcionamiento interno de los partidos políticos debe ser democrático (art. 6 CE), principio que expande al propio funcionamiento del grupo político.

⁶² La doctrina general de la vertiente negativa del derecho de asociación es la que utiliza el Dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana de 13 de diciembre de 2012, núm. 2012/0925, para defender y reforzar la idea que sostuvo el TS en el año 1994, con cita expresa a la STC de 22 de noviembre de 1988, núm. 218/1988, en la cual el tribunal dijo que los acuerdos de expulsión de las asociaciones son una expresión del derecho de asociación.

⁶³ Esta es también una postura que se ha ido imponiendo con carácter general entre la jurisprudencia menor.

⁶⁴ En el mismo sentido, Fernández García (2018, p. 306): «en efecto, una manifestación más de que los grupos no son órganos de las instituciones en las que se insertan, es que sus actos no son objeto de control por estas, sino directamente por los tribunales de justicia».

Así las cosas, uno de los argumentos que utiliza el tribunal para validar el conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa es que el acto plenario de darse por enterado de la decisión del grupo no deja de ser *una conducta administrativa*. Una conducta sobre la que puede debatir y tomar una decisión que, aunque no lo apunte específicamente, se dice que puede ser en dos sentidos: darse por enterado o no hacerlo⁶⁵. Prosigue el tribunal que, por esta razón, su «legalidad» es susceptible de sometimiento al examen de esta jurisdicción, aunque reconozca, *obiter dicta*, que el alcance de la revisión contenciosa-administrativa sea realmente escaso. Precisamente, resulta contradictorio con las ideas anteriores que, al entrar en el fondo del asunto, el tribunal parece limitar enormemente el alcance del control jurisdiccional contencioso-administrativo sobre este tipo de decisiones. Dice, ni más ni menos, que la decisión de los grupos en este campo tienen una «fortísima prevalencia», que tienen una *amplia discrecionalidad* y que *el control jurisdiccional es realmente escaso*. ¿Qué es, entonces, susceptible de control contencioso-administrativo? Pocas pistas ofrecen estos pronunciamientos del TS. Lo que está claro, sin embargo, es que la admisión del acceso a esta jurisdicción debe pretender ejercer algún tipo de control, aunque sea mínimo, ya que, contrariamente, estas sentencias vendrían a ser –en sí mismas– una antinomia⁶⁶.

A pesar de las limitaciones de este criterio, posteriormente la contienda judicial ha seguido y parece ser que ha permanecido tal cual se expone. La STSJ de Castilla-La Mancha de 5 de junio de 2017 siguió la mentada interpretación a pesar de no considerarla jurisprudencia y, como tal, vinculante. El TSJ entendió al acto de dar cuenta al pleno de la expulsión de un miembro por parte de su grupo político local como un acto administrativo susceptible de ser enjuiciado en el orden contencioso-administrativo, en línea con las decisiones anteriores del TS⁶⁷.

Ahora bien, no ha sido hasta hace poco que se ha dado –aunque indirectamente– algún argumento de peso para justificar el conocimiento del orden jurisdiccional contencioso, mediante el asunto que se conoció en la STS de 24 de enero de 2020⁶⁸. Un supuesto en el cual la actuación de la Administración provocó el pase a no adscritos de varios concejales sin que estos fueran expulsados o abandonaren por voluntad propia el grupo. El Ayuntamiento, interpretando que las alteraciones internas de los partidos (coaliciones en dicho caso) generarían *ex lege* la no adscripción de los miembros del grupo de dicho partido, equiparó la situación a un abandono. El TS, sin embargo, señaló que esa interpretación era totalmente injustificada, con lo cual se vulneraba el art. 23 de la CE cuando –tal y como hemos visto– el pase a la situación de no adscritos no suele conllevar, por lo general, la vulneración de dicho derecho fundamental.

La enseñanza de este último pronunciamiento, aplicable al debate concreto que se presenta en este epígrafe, es que la reserva de un cierto control por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa tiene sentido cuando la Administración, a través de su actuación, produce una vulneración manifiesta de algún derecho fundamental de los concejales a través de la *toma en consideración* o incluso con un acuerdo expreso de su pase a no adscritos.

Es asimismo ilustrativa de ello la STSJ de Madrid de 26 de junio de 2019, relativa a aquellos supuestos en los que la corporación local tome en consideración un escrito tramitado por un representante electoral como adecuado para el pase a la situación de no adscritos de determinados miembros de un grupo sin disponer de los elementos probatorios suficientes como para que se cumplan los presupuestos del art. 73.3 LBRL, supuesto en el cual se incurriría en nulidad del acuerdo de toma en consideración⁶⁹. De igual modo, la STSJ de Castilla-La Mancha de 30 de septiembre de 2022 señala que se vulnera el derecho fundamental del art. 23 CE en aquellos supuestos en los que la persona titular de la secretaría de la corporación, sin previa toma en consideración por parte del pleno y sin más procedimiento, decide aplicar automáticamente un acuerdo de expulsión del grupo político y tener por no adscrito a un concejal⁷⁰.

Sin embargo, estas ideas tampoco acaban de encajar del todo con el interrogante sobre qué puede controlarse de una decisión de un grupo político, dado que en el primero de los ejemplos citados no enjuicia-

⁶⁵ Todo ello cuando en las SSTS de 8 de febrero de 1994 sostiene que «con esto queremos decir que en principio el acto de dación de cuenta del presidente al Pleno no excluye que éste pudiera debatir o contestar su contenido, o bien –como ha ocurrido en este caso– que se limite a darse tácitamente por enterado».

⁶⁶ De hecho, llama la atención el voto particular formulada por el magistrado Luis Antonio Burón Barba en las sentencias de 1994, conforme el cual defiende que las decisiones de expulsión de un miembro de un grupo político «no puede calificarse como acto de la Administración», como tampoco lo sería el acto de dar cuenta al Pleno y, como tal, no son actuaciones sometidas al derecho administrativo.

⁶⁷ STSJ de Castilla-La Mancha de 5 de junio de 2017 (ROJ 1454/2017).

⁶⁸ STS de 24 de enero de 2020 (ROJ 212/2020).

⁶⁹ STSJ de Madrid de 26 de junio de 2019 (ROJ 5855/2019).

⁷⁰ STSJ de Castilla-La Mancha de 30 de septiembre de 2022 (ROJ 2676/2022).

ba propiamente una decisión de dicho sujeto, sino una actuación del Ayuntamiento. De igual manera, en el segundo de los casos tampoco existió una decisión de un grupo, sino de un representante electoral. Mientras que en el tercero de los casos, sí existía una decisión del grupo, pero se anulaba porque no se había seguido el procedimiento (refiriéndose a la falta de toma de consideración por parte del pleno, sin más añadido).

Los únicos indicios que pudieran deducirse de la posibilidad de control que eventualmente tuviera la Administración y el juez administrativo es que se deben limitar a verificar la realidad de los hechos, si existe o no expulsión, si existe o no abandono y si estos presupuestos son adoptados por los sujetos que deben hacerlo, sin más trámite administrativo que la toma de conocimiento por parte del pleno de la corporación local. Fuera de aquí, y siempre a la luz de la jurisprudencia citada, poco parece que pueda revisarse por la Administración o, incluso, por el juez. En el mismo sentido, parece que en la toma de razón no cabe que el pleno ni siquiera vote la pertinencia o no de la expulsión y si esta se ha realizado correctamente o no⁷¹. El único control formal (y limitado) que puede hacerse se realizará por parte del secretario de la entidad local, a efectos de comprobar si se dan las circunstancias del abandono o la expulsión, aplicando analógicamente lo previsto para los abandonos o expulsiones formalizadas por la formación política del párrafo sexto del art. 73.3 LBRL⁷².

Con ello no se quiere decir que esta regulación y su interpretación sean las correctas. De hecho, en mi opinión, lo más razonable sería zanjar el asunto de una forma mucho más clarificadora, dada la inseguridad jurídica que generan los titubeantes criterios mostrados hasta ahora. No considero que haya inconveniente en que la Administración local ejerza un cierto control de legalidad de esa toma en consideración incluso más allá de la mera observancia de los requisitos formales.

Se podría habilitar, de *lege ferenda*, un procedimiento de control por parte de la Administración que tenga carácter reglado, similar al que se ha destacado y defendido en este trabajo respecto de aquellas expulsiones acordadas por el partido político. En cualquier caso, este procedimiento debería respetar y, por tanto, complementarse, con la *autonomía organizativa* propia de los grupos políticos –tanto respecto de los partidos políticos como respecto de las Administraciones–, asentando simplemente unos requisitos *de minimis* que garanticen el derecho a la defensa de los miembros que son expulsados⁷³. Eso sí, dada la dimensión pública de las decisiones de los grupos en lo que se refiere el régimen de sus alteraciones, la idea que se estaría trasladando con esto es que se garanticen los contornos de la autonomía organizativa, pero al mismo tiempo se veta la *desorganización*, la cual perjudicaría a aquellos miembros que se vieran afectados por este tipo de decisiones.

5. LA VIABILIDAD DE UN RETORNO AL GRUPO POLÍTICO LOCAL INICIAL

Una última cuestión que puede plantearse es si una vez adquirida la condición de miembro no adscrito por cualquier causa, el representante político puede volver a reincorporarse a un grupo político, ya sea al grupo en el que originariamente se integró.

⁷¹ Aunque sea respecto de una expulsión realizada por el partido político, el criterio que en este sentido se ha apuntado por parte de la STSJ de Andalucía de 8 de septiembre de 2021 (ROJ 14715/2021) también nos puede servir en este caso.

⁷² Esta idea se desprende también de la sentencia citada en la nota anterior, en la cual sostiene que el Ayuntamiento «se ha limitado a constatar en correcta aplicación del art. 73.3 LBRL que el ahora apelante ha sido expulsado del partido político en el que se había integrado para ser elegido como Concejal (...)».

⁷³ Resulta interesante el tratamiento que de este tema realizó el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en su Dictamen de 13 de diciembre de 2012, núm. 2012/0925, proponiendo un *procedimiento contradictorio* equiparable al de un procedimiento disciplinario *stricto sensu*. El órgano consultivo recomendó una posible regulación de este procedimiento en los reglamentos orgánicos de las entidades locales. Un procedimiento en el que se garanticen derechos propios del procedimiento sancionador: derecho a ser informado de los hechos motivo de la expulsión; derecho de defensa y audiencia, y derecho a una decisión motivada. Este procedimiento sería de aplicación supletoria en defecto de regulación que pudieran contener unos eventuales estatutos de los grupos políticos, todo ello con el fin de no traspasar la libertad organizativa de estos. En esta línea, es preciso destacar la reciente regulación realizada por el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Lleida de 29 de abril de 2022 en su art. 62.3, en el cual se articula un procedimiento de expulsión de los miembros de un grupo municipal por parte de los demás miembros de aquel grupo. Este precepto prevé los siguientes trámites: un acuerdo inicial en el cual se señalen las razones por las cuales se pretende la expulsión; la notificación del acuerdo; el otorgamiento de un trámite de audiencia al concejal afectado, y un acuerdo definitivo que se notifique al concejal afectado donde se tengan en consideración las alegaciones que este habrá podido presentar. También establece ese artículo que el cumplimiento de estos aspectos adjetivos de la expulsión deberá acreditarse ante el secretario de la corporación con carácter previo a la toma de razón por parte del pleno, y que no se podrá verificar por parte de la corporación municipal la *legalidad substantiva* del acuerdo, limitándose, de esta manera, a fiscalizar únicamente los aspectos de naturaleza procedimental.

El primer obstáculo en el camino a la reintegración, con independencia de cuál sea el supuesto concreto en el marco del que se pueda dar, es que la legislación de régimen local parece limitar la incorporación a los grupos políticos al *momento inicial de constitución de las entidades locales*, tras las correspondientes elecciones.

Esta idea no se deduce directamente del art. 73.3 de la LBRL, dado que el precepto solo dispone que los miembros de las corporaciones locales se deben constituir en grupos políticos «a los efectos de su actuación corporativa». Es el ROF el que apunta en la dirección señalada. En primer término, el art. 24.1 de este texto reglamentario establece que «los grupos políticos se constituirán (...) dentro de los cinco días hábiles siguientes a la constitución de la Corporación». Por su parte, el art. 25 del ROF determina que el presidente debe dar cuenta al pleno en la primera sesión que celebre.

Nada especial añaden, en términos generales, las legislaciones autonómicas en la materia⁷⁴, con lo cual se podría entender que el protagonismo se cede al reglamento orgánico y, en su defecto, al ROF⁷⁵. Sin embargo, la idea apuntada en el epígrafe anterior, conforme la cual en temas de organización interna de los grupos prevalece la voluntad de sus integrantes, podría abrir la puerta a un cambio de signo.

Es preciso en este momento remontarnos a la STC de 31 de mayo de 1993⁷⁶. El litigio constitucional conoció de un asunto en el cual cinco concejales del grupo socialista (inicialmente formado por seis) del Ayuntamiento de Barañain presentaron en el registro general del consistorio su renuncia a formar parte del grupo socialista y solicitando el ingreso en el grupo mixto. Unos días más tarde, y una vez la Comisión Ejecutiva Federal del PSN/PSOE aceptó la renuncia, los cinco concejales se retractaron de su petición y expresaron formalmente la voluntad de mantenerse en el grupo socialista. En el corto periplo entre el abandono del grupo y la rectificación, uno de los disidentes resultó elegido alcalde por renuncia del anterior (el único que quedaba en el grupo socialista), al pertenecer a la lista electoral más votada. De forma paralela, el partido abrió el correspondiente procedimiento disciplinario contra los cinco concejales disidentes, con suspensión de la militancia, antes del pleno de elección del nuevo alcalde, pero no lo resolvió definitivamente hasta transcurrida dicha sesión plenaria. Como consecuencia de este relato fáctico, el TSJ de Navarra declaró la nulidad del pleno de elección de nuevo alcalde, nulidad que fue recurrida en amparo por el que salió elegido alcalde de aquel pleno. En el marco del recurso de amparo la discusión central era la posibilidad o no de ser designado legalmente candidato a alcalde si en el momento de tal designación –y posterior elección– había abandonado voluntariamente el grupo de cuya lista electoral fue cabeza de lista. La operatividad de esta posibilidad dependía del análisis de dos cuestiones: a) ¿desde cuándo producía efectos el abandono del grupo?, y b) ¿cuáles son las consecuencias del escrito de desistimiento del abandono?

El primer interrogante se resuelve indicando por parte del TC que el acto por el cual se formula el abandono voluntario del grupo municipal es «un acto recepticio y unilateral que produce plena eficacia con su presentación en la Secretaría del Ayuntamiento (art. 24.1 ROF) sin necesidad de su aceptación por el pleno ya que el art. 25 ROF sólo habla de “dar cuenta al Pleno” requisito al que no pueden anudarse efectos constitutivos».

⁷⁴ Las tendencias de la legislación autonómica en esta materia van desde el no pronunciamiento sobre estos términos –como lo hace por ejemplo la ley catalana, la aragonesa, la valenciana, la gallega o la navarra– hasta una regulación más cercana al ROF, en el sentido de apuntar que los grupos políticos se constituyen en un momento inmediatamente posterior a la constitución de la corporación –tal y como lo recoge la ley canaria, vasca o murciana–.

⁷⁵ Ahora bien, excepcionalmente se da alguna puntualización, tal y como sucede en Madrid y Galicia. Por lo que se refiere a la primera, la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad Autónoma de Madrid, determina en su art. 32.2, *in fine*, que el concejal que hubiera abandonado su grupo político «no podrá integrarse en ningún otro grupo político». Esta previsión, sin embargo, no resuelve otras combinaciones que pudieran ocurrir, como, por ejemplo, si es posible la vuelta al grupo de origen o si una vez disuelto (o encontrándose vacío) este grupo originario pudiera volver a constituirlo. Y, por lo que se refiere a ley autonómica gallega, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, si bien acoge como norma general una muy cercana a lo que ya establece el ROF (art. 75.1), luego la matiza al referirse a los supuestos de adquisición de miembro de la corporación local posterior a la sesión constitutiva (art. 76.1). Así, dispone que, en estos últimos casos, los miembros de la corporación se deberán incorporar al grupo correspondiente a la lista en que hayan sido elegidos o, en su caso, al grupo mixto, mientras que si no se integran de la forma mencionada, quedarán integrados automáticamente en el grupo correspondiente a la lista en que hayan salido elegidos. De este modo, a diferencia de la ley madrileña, la ley gallega otorga una clara preferencia a que los miembros no adscritos se integren en el grupo que constituye la lista electoral en que hayan salido elegidos. Sin perjuicio de lo que pudieran añadir los reglamentos orgánicos, de entrada se podría desprender que la voluntad normativa es que la constitución de los grupos políticos se acote a ese momento inicial del desarrollo político. Es una reserva interpretativa que plantea Cuerda Más (2010, p. 12). Ahora bien, el propio autor indica que, a pesar de esta posibilidad, cabría también entender que el reingreso es posible.

⁷⁶ STC de 31 de mayo de 1993, núm. 185/1993.

Pero la segunda de las ideas es la que proporciona una de las claves para resolver la cuestión conflictiva que ahora nos atañe. Una vez consumado el abandono, apunta el Tribunal que el desistimiento posterior carece de toda virtualidad jurídica en tanto en cuanto ya se ha perfeccionado. De ahí que señale una cosa digna de transcripción:

Se está por tanto, ante una nueva solicitud de incorporación al Grupo Socialista, igualmente lícita, pero que, a diferencia del abandono, requiere el cumplimiento de un requisito imprescindible, expresado en el art. 24 del ROF: el consentimiento de todos sus miembros, precepto que es trasunto de los arts. 24 y 26 del Reglamento del Congreso, que imponen la misma necesidad, así como que la incorporación de nuevos miembros a un grupo parlamentario ya constituido requiere la aceptación del portavoz del grupo en cuestión.

Una idea inicial que se desprende de este razonamiento es que es posible y «lícita» una nueva solicitud de incorporación a un grupo político, a pesar de no efectuarse al inicio del mandato. Sin embargo, la efectiva aceptación de dicha solicitud dependerá de la voluntad de los miembros del grupo. Por tanto, de conformidad con esta doctrina constitucional, la respuesta a la pregunta que lleva por título este epígrafe ha de ser afirmativa en el sentido de que sí es posible el retorno al grupo. Y lo es, en palabras del TC, en atención a la necesidad de salvaguardar la *identidad y funcionalidad de los grupos políticos* en su actuación local.

La tipología de conflictos que se pueden generar en torno a la vuelta al grupo no finaliza aquí. ¿Qué sucede si en el momento de la solicitud de «retorno» ya no existe grupo alguno al que volver? Podría darse el caso de que el grupo político al que alguno de los concejales pretende volver se haya desintegrado.

Caben, en tal caso, dos alternativas: que el miembro de la corporación ya no sea miembro del partido político con el que se presentó a las elecciones; o que sí siga siéndolo.

En el primero de los supuestos, la respuesta es sencilla. Ante la inexistencia de grupo que pueda expresar su voluntad y la condición de no afiliado al partido político con el que concurrió a las elecciones, el miembro de la corporación estará destinado a la condición de no adscrito (art. 73.3, párrafo primero, LBRL).

La respuesta no es tan diáfana en el segundo caso. En este terreno, ante la falta de pronunciamiento por parte del TS, los criterios de los tribunales han sido fluctuantes con respecto a la posibilidad de constituir grupo más allá del plazo establecido en el art. 24 del ROF. Por un lado, se pueden localizar decisiones que tienden a señalar la posibilidad de constitución de los grupos políticos con independencia del cumplimiento o no del plazo de cinco días que establece el art. 24 del ROF, si las circunstancias así lo exigen⁷⁷. También existen sentencias que se limitan a subrayar la literalidad de tal precepto y, con ello, no permitir constitución alguna de grupos políticos más allá de dicho término⁷⁸.

Tras evaluar los distintos argumentos proporcionados por unas y otras resoluciones judiciales, me inclino por la posibilidad de volver a constituir un grupo tras superarse el momento de constitución de las corporaciones. Los condicionantes de esta posibilidad son que ya no exista el grupo inicialmente constituido y que el miembro de la corporación, a pesar de haber salido del grupo en un momento inicial, siga vinculado al partido político con el que concurrió a las elecciones y resultó elegido.

De entrada, es preciso apuntar que la constitución de los grupos es un derecho-deber (art. 24 del ROF). En la primera de las vertientes se trata de un derecho inherente al *ius in officium* (art. 23 CE), lo cual significa que el legislador –y la Administración– deben respetar el contenido esencial del derecho fundamental⁷⁹. De ahí que, en términos generales, el TC observa un quebranto de tal derecho si se vacía de contenido, si se le somete a limitaciones que lo hacen impracticable, dificultan su ejercicio de forma irrazonable o se desnaturaliza⁸⁰. Ello conlleva que se deba realizar una *interpretación restrictiva* de todas aquellas normas que puedan limitar el ejercicio de derechos o atribuciones que integran el *estatuto constitucionalmente relevante*

⁷⁷ STSJ de Murcia de 12 de febrero de 2010 (ROJ 329/2010): «En definitiva, el art. 24.1 ROF al establecer que los grupos políticos se constituirán mediante escrito dirigido al Presidente (...) contempla la inicial constitución de grupo, sin que deba ser interpretado en el sentido de vedar la ulterior constitución del mismo o de otros, si las circunstancias concurrentes así lo exigen, máxime si se tiene en cuenta que, a efectos de su actuación corporativa, los miembros de las Corporaciones Locales tienen necesariamente que constituirse en grupos». En el mismo sentido, la STSJ de Andalucía de 6 de abril de 2016 (ROJ 7661/2016).

⁷⁸ STSJ de la Comunidad Valenciana de 17 de junio de 2005 (ROJ 4111/2005); o las SSTSJ de la Comunidad de Madrid de 21 de enero de 2010 (ROJ 1378/2010) o de 13 de enero de 2023 (ROJ 3/2023).

⁷⁹ STC de 29 de noviembre de 2017, núm. 139/2017.

⁸⁰ En este sentido, a título ejemplificativo, véase la STC de 12 de diciembre de 2019, núm. 159/2019, y la STC de 29 de noviembre de 2017, núm. 139/2017.

del representante político⁸¹. Y, como hemos visto, la no adscripción no vulnera directamente el art. 23.2 de la CE, pero sí que podría hacerlo si la privación de la posibilidad de formar o integrarse en un grupo no fuera razonable o proporcionada.

Teniendo esto presente, no resultaría compatible con el contenido esencial del *ius in officium* rechazar la posibilidad de volver a constituir grupo en el caso de que el representante político siga vinculado al partido. Ello a pesar de que el TC, en ocasiones, haya podido dar a entender la idea contraria. En efecto, la STC de 18 de enero de 2012, ha señalado que la LBRL no les reconoce a los miembros no adscritos derecho de constitución de un nuevo grupo ni el derecho a incorporarse en alguno de los ya existentes en la corporación⁸². La frase, entendida literalmente, da a entender que es un valladar insuperable para la rehabilitación de la vuelta a un grupo político o su reconstitución. Sin embargo, los posteriores pronunciamientos del tribunal, en los cuales reafirma esta doctrina, también aprovechan para matizarla y –en mi opinión– para ofrecer algún criterio de interpretación alternativo. Así, la STC de 20 de diciembre de 2012 reafirma e incluso refuerza la idea anterior, al subrayar que el art. 73.3 de la LBRL establece en su primer párrafo «una prohibición de incorporarse a otro grupo político y de constituir un nuevo grupo político»⁸³. Ahora bien, la acepción de «otro» constituye una aclaración significativa de lo anterior. ¿Implica esto que un representante político puede reintegrarse o reconstituir *el mismo* grupo político en el que se integró inicialmente? La respuesta es, desde mi punto de vista, afirmativa, aunque siempre que se den las condiciones legales para ello.

En este punto es preciso parar mientes en las situaciones que podrían dar lugar a esta encrucijada. Podría ocurrir el caso, *ad exemplum*, de un determinado miembro que fuera expulsado por los restantes miembros de un grupo, con su correspondiente pase a la situación de no adscrito, y que esta decisión no fuera acorde con la voluntad del partido político al que estos representen. La consecuencia previsible de esta situación será una posterior expulsión de los miembros díscolos del partido, lo que también les trasladaría a la situación de no adscritos. Finalmente, la pérdida sobrevinida de los miembros de un grupo político provocaría la desaparición o disolución del grupo⁸⁴. El planteamiento que en este sentido se realiza es si una vez disuelto el grupo puede volver a constituirlo aquel representante político que está en la situación de no adscrito y fue expulsado en primer lugar del grupo político, pero que cuenta con el respaldo del partido.

Considero que para dar respuesta afirmativa a esta cuestión es preciso que se cumplan tres requisitos esenciales: a) si mediante la constitución del citado grupo estamos ante un *nuevo* grupo; b) si la adquisición de la condición de no adscrito de la persona que pretende volver a constituir el grupo se produjo como consecuencia de haber incurrido en transfuguismo político, y c) si conserva o ha rehabilitado su militancia con el partido político que la presentó a las elecciones.

En el primer supuesto el razonamiento es simple. Lo que se deriva de la doctrina constitucional es que se pretende poner coto a la constitución de un nuevo grupo. Ahora bien, la simple reconstitución del grupo originario en el que se integró el representante político originariamente no supone la constitución de un *nuevo* grupo. Con este término se *debería entender la constitución de un segundo grupo o un grupo diferente originario*, correspondiente a la formación política que presentó a las elecciones al representante local.

El elemento que se señala en segundo lugar es el que tras de sí alberga más relevancia: para que pueda reconstituir un nuevo grupo político local, el miembro no adscrito no debe haber quedado en dicha situación como consecuencia de haber incurrido en transfuguismo político. De hecho, tal y como ya hemos observado, todas las limitaciones a los derechos de los concejales no adscritos que se han valorado en las últimas dos décadas por parte del TC (y que este ha declarado constitucionales) se justifican precisamente

⁸¹ STC de 16 de octubre de 2019, núm. 115/2019.

⁸² STC de 18 de enero de 2012, núm. 9/2012. Este criterio también fue reiterado más tarde en las SSTC de 4 de junio de 2012, núm. 117/2012.

⁸³ STC de 20 de diciembre de 2012, núm. 246/2012.

⁸⁴ Aunque ello no es pacífico del todo, dado que la situación de no adscripción de todos los miembros del grupo nos puede llevar a una disyuntiva: la inexistencia del grupo o, por el contrario, su existencia como si de un *grupo político latente* se tratase (sin miembros). En mi opinión, cuando un grupo político se queda sin miembros, este desaparece. La razón se halla en que con la salida de sus miembros, naturalmente, el grupo –que recordemos, tiene base asociativa– pierde su razón de ser: la unión de sus miembros para la consecución de fines legítimos (art. 2.1 de la LODA). Así las cosas, y partiendo de la base de que no se tienen estatutos propios (que es lo habitual en el mundo local), entre otras, la LODA (art. 17) remite en el tercer orden de preferencia a las causas generales de disolución de las personas jurídicas que son aplicables a las asociaciones. Entre estas, recogidas en el art. 39 del Código Civil (CC), se hallan una causa que podrían encajar con la pérdida sobrevinida de miembros de un grupo político: la imposibilidad de seguir aplicando a la asociación la actividad y los medios de que disponían. Ahora bien, y como se verá, la respuesta que se ofrezca sobre esta cuestión no condiciona el desenlace que se explicará a continuación.

en esta finalidad: evitar el transfuguismo⁸⁵. Mientras que por transfuguismo actualmente se entiende todo aquel quebrantamiento de la disciplina del partido, a lo que, naturalmente, se le debe unir el haber quedado en no adscripción por este motivo. En este sentido, es coherente entender la prohibición de constituir un nuevo grupo como consecuencia de haber falseado la representación política a través de una conducta tráfuga y, al mismo tiempo, comprender que, si no ha sido así, no encajaría la aplicación de esta restricción al concejal que quiera reconstituir el grupo político originario.

Finalmente, el tercer requisito para la reconstitución del grupo –que enlaza además con los dos anteriores– es que se conserve la relación de afiliación entre el representante local y el partido político que lo presentó a las elecciones y para el que resultó escogido. En el momento de constitución inicial del grupo político, es el partido político el titular del *derecho de constitución del grupo* –derecho que canaliza a través de los miembros de la corporación local–.

Por tanto, será su voluntad la que tendrá la última palabra en la constitución del grupo político, siendo viable incluso la *rehabilitación* de las relaciones entre un representante local y su formación política originaria para validar la vuelta al grupo. La idea que se acaba de esbozar no deja de estar orientada a la idea fuerza de los grupos políticos locales, cuya existencia se motiva en la representación de la formación política surgida de las elecciones, mientras que el TC ha sostenido en muchas ocasiones que nuestro sistema electoral tiene una lógica en la cual el protagonismo básico corresponde a tal formación.

6. FINAL

La falta de previsión del procedimiento para el tránsito de la situación de adscripción a la situación de no adscripción de un representante político local es una situación que requiere de una profunda reflexión y la intervención del legislador con la finalidad de atajar la situación de inseguridad jurídica que estos acontecimientos, más frecuentes de lo que parece, producen en la práctica.

El objetivo del trabajo ha pretendido ser, en todo momento, identificar y cavilar sobre los principales problemas que genera la escasez normativa y los posibles enfoques que, de *lege ferenda*, esta podría tener a partir de la experiencia ya existente derivada del casuismo judicial y consultivo.

De esta manera, en el campo de las alteraciones de los grupos políticos locales, de entrada, es apremiante el establecimiento de un procedimiento que seguir para la no adscripción en el que se introduzcan garantías para los representantes políticos afectados y se concreten los órganos competentes para solicitar, intervenir y resolver sobre la no adscripción.

También resulta imperativo establecer una clara delimitación del poder y funciones de los sujetos intervinientes en este proceso, desde el propio representante político afectado hasta el partido político, pasando por el grupo político y la corporación local en la cual se integra.

Y, finalmente, es preciso determinar concretamente las causas habilitadoras de la no adscripción más allá de las limitadas previsiones del actual art. 73.3 de la LBRL y, aprovechando la inercia, establecer de forma clara la influencia del transfuguismo en la pérdida de la adscripción al grupo político.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso Higuera, C. (2015). Los grupos políticos municipales. Cuadernos de Derecho Local, (37), 125-180. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1649/8_Grupos_politicos_municipales_Carmen_Alonso_Higuera.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Alonso Mas, M. J. (2005). El discutible régimen jurídico de los concejales no adscritos. *Revista de Administración Pública*, (168), 95-130. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-168-septiembrediciembre-2005/el-discutible-regimen-juridico-de-los-concejales-no-adscritos-2>
- Belda Pérez-Pedrero, E. (2001). Los grupos políticos en los ayuntamientos y diputaciones. *Revista de Derecho Político*, (51), 223-318. <https://doi.org/10.5944/rdp.51.2001.8823>
- Calonge Velázquez, A. (2003). Los grupos políticos municipales. *Revista de Estudios de la Administración Local*, (292-293), 123-162. <https://doi.org/10.24965/reala.vi292-293.9220>

⁸⁵ Es el ejemplo, entre otras, de las SSTC de 20 de diciembre de 2012, núm. 246/2012; de 21 de diciembre de 2017, núm. 151/2017, o de 12 de diciembre de 2019, núm. 159/2019. También el TS ha recordado esta justificación en sus sentencias de 16 de diciembre de 2020 (ROJ 4353/2020) y de 26 de octubre de 2020 (ROJ 3320/2020).

- Carballeira Rivera, M. T. (2005). La participación ciudadana y los grupos políticos municipales. En J. L. Carro Fernández-Valmayor (dir.), *La modernización del gobierno local: estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local* (pp. 41-62). Atelier.
- Català i Bas, A. H. (2014). Transfuguismo y régimen jurídico de los concejales no adscritos. ¿Puede, y debe, el derecho sancionar la deslealtad política? *Revista Española de Derecho Constitucional*, (101), 43-77. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-101-mayoagosto-2014/transfuguismo-y-regimen-juridico-de-los-concejales-no-adscritos-puede-y-debe-el-derecho-sancionar-la-2>
- Cebrián Abellán, M. (2021). *Todo Administración local: régimen competencial, organizativo y de funcionamiento de las entidades locales*. El Consultor de los Ayuntamientos.
- Cid Villagrasa, B. (2007). Naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: el grupo parlamentario como titular de derechos y obligaciones. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (extra 1), 179-204.
- Coello Martín, C. (2022). *Astrolabios, cabotaje y fuga de tripulantes parlamentarios*. En *Los grupos parlamentarios: evolución y perspectivas de futuro* [seminario celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 24 y 25 de enero de 2022] (pp. 75-210). Parlamento Vasco.
- Cuerda Más, J. (2010). Régimen jurídico de los concejales no adscritos. *Revista CEMCI*, (9), 1-23. <https://revista.cemci.org/numero-9/pdf/tribuna-2.pdf>
- De Esteban, J. (1990). El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, (70), 7-32. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-70-ocultobrediciembre-1990/el-fenomeno-espanol-del-transfuguismo-politico-y-la-jurisprudencia-constitucional-1>
- Del Saz, S., Alii Turrillas, J. C. y Bacigalupo, M. (2015). La organización municipal. En M. Lora-Tamayo Vallvé (dir.), *Manual de Derecho Local* (pp. 169-244). Iustel.
- Elvira Perales, A. (2008). A vueltas con el derecho de asociación (comentario a las SSTC 133 y 135/2006, ambas de 27 de abril). *Revista Española de Derecho Constitucional*, (83), 301-323. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-83-mayoagosto-2008/vueltas-con-el-derecho-de-asociacion-comentario-las-sstc-133-y-1352006-ambas-de-27-de-abril-2>
- Fernández García, J. F. (2018). Los grupos políticos y su financiación. *Revista de Administración Pública*, (205), 291-338. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.205.10>
- Fernández Hernández, O. M. (2021). El transfuguismo político en las entidades locales y propuestas para combatirlo. *Revista CEFLegal: Revista Práctica de Derecho*, (251), 113-144. <https://doi.org/10.51302/ceflegal.2021.9335>
- Flores Domínguez, L. E. (2022). Transfuguismo y coaliciones electorales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (17), 31-55. <https://doi.org/10.24965/reala.i17.11053>
- García García, E. (2011). Grupos políticos municipales: constitución y modificaciones. Concejales no adscritos. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, (10).
- Gómez Montoro, A. J. (2004). *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- González Pérez, J. y Fernández Farreres, G. (2002). *Derecho de asociación: comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*. Civitas.
- Lasagabaster Herrarte, I. (2014). Partidos políticos y grupos municipales: un debate no cerrado sobre sus relaciones jurídicas. *Revista Vasca de Administración Pública*, (98), 225-250. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.98.2014.07>
- Nogueira Martínez, D. (2012). El ámbito de aplicación del estatuto legal de los representantes locales no adscritos. *Anuario de Derecho Municipal* 2011, (5), 63-96. <http://hdl.handle.net/10486/701100>
- Presno Linera, M. A. (1998). La supresión del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (277), 117-136. <https://doi.org/10.24965/reala.vi277.8992>
- Rivero Ysern, J. L. (2014). *Manual de Derecho local*. Civitas.
- Rovira López, B. (2019). Las asignaciones a los grupos políticos: régimen jurídico, destino, control, justificación y publicidad. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, (extra 2).
- Sanz Pérez, A. L. (2001). La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, (10), 331-368. https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/331.pdf
- Siverio Luis, S. (2021). Los límites de la lucha contra el transfuguismo: análisis sobre la constitucionalidad de la limitación de derechos políticos y económicos a los concejales no adscritos. *Anuario Parlamento y Constitución*, (22), 77-125. https://parlamentoyconstitucion.cortesclm.es/recursos/articulos/PyC22_Siverio_Limites.pdf
- Torres del Moral, A. (1981). Los grupos parlamentarios. *Revista de Derecho Político*, (9), 21-66. <https://doi.org/10.5944/rdp.9.1981.8067>
- Villarino Marzo, J. (2018). Cortes Generales y grupos parlamentarios. *Revista de las Cortes Generales*, (103), 533-552. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/103/116>