

TORRE MARTÍNEZ, Lourdes de la “El estatuto jurídico de Los Concejales no adscritos”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, 190 págs.

El estatuto jurídico de los concejales no adscritos

Lourdes de la Torre Martínez



Tal y como advierte su título, esta obra comprende un estudio completo del conjunto de derechos que corresponden a la controvertida figura de los concejales no adscritos a ningún grupo político.

La autora comienza el trabajo realizando un estudio de los grupos políticos municipales, y después, se detiene en la organización de los municipios y en el estatuto jurídico de los concejales –todos, adscritos y no adscritos-. La Prof. DE LA TORRE MARTÍNEZ ofrece una visión detallada del objeto de estudio mediante un enfoque metodológico que enriquece el tratamiento y merece el mejor de los comentarios.

Tras esta descripción del régimen jurídico municipal que afecta a la figura de los concejales con carácter general, la autora emprende un estudio ordenado del régimen jurídico que corresponde a los concejales no adscritos tras la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Este capítulo deviene esencial para poder entender el estatuto jurídico que corresponde a los concejales no adscritos y, sobre todo, el conjunto de derechos que les asisten, ya que marca un antes y un después. Téngase en cuenta que cuando se aprueba la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL), en su redacción original, el art. 73 no preveía nada en relación a los concejales no adscritos ni a los grupos políticos, pues en ese primer momento no se contempla el apartado 3 que hoy conocemos. Del mismo modo, DE LA TORRE MARTÍNEZ diserta en el trabajo sobre el 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 los sucesivos ROF), que regula todo lo relativo a los grupos políticos en los artículos 23 a 29. En particular, viene a decir que los miembros de las Corporaciones Locales, a efectos de su actuación corporativa, se constituirán en grupos y que nadie puede pertenecer simultáneamente a más de un grupo (art. 23). Además, respecto a los miembros de la Corporación que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva de la Corporación, el ROF prevé que deberán incorporarse a los grupos conforme a las reglas acordadas por la Corporación (art. 26).

En este contexto se contempla, por vez primera, la figura del concejal no adscrito en el Acuerdo sobre el transfuguismo suscrito entre el Ministerio de Administraciones Públicas y los representantes de todos los partidos políticos del Parlamento, de 7 de julio de 1998, conocido como el “Acuerdo sobre un Código de Conducta Política en relación con el Transfuguismo en las Corporaciones Locales” o, también denominado “Acuerdo Antitránsfuga”, que ha sido renovado en dos ocasiones, en el año 2000 y por la II Adenda de 23 de mayo de 2006.

Seguidamente, la autora, hace hincapié en la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que introduce el apartado 3 del art. 73, según el cual: “A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las Corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y obligaciones que se establezcan”. El precepto incorpora el deber de los concejales a constituirse en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan.

En particular, la Prof. DE LA TORRE MARTÍNEZ se detiene en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local que incluye, por vez primera, en una norma jurídica al concejal no adscrito creando esta figura casi cinco años después de la celebración del primer Acuerdo antitránsfuga de 1998, como ya se ha apuntado. Y expone una de las cuestiones más controvertidas tras la citada Ley de 2003, que introduce la figura del concejal no adscrito, y es que no obliga a los concejales a integrarse en un grupo político, -como sucedía con anterioridad a la Ley de 2003 que se incorporaban al grupo mixto-. En este contexto se cuestiona el papel del grupo mixto en el ámbito local tras la reforma introducida por la Ley de 2003.

Tampoco olvida la autora el estudio de la remisión a la regulación autonómica y a los Reglamentos Orgánicos de cada Entidad local. Téngase en cuenta que el art. 73 de la LBRL remite a las Comunidades Autónomas la posibilidad de desarrollar los derechos que les corresponden a los mismos y también al Reglamento Orgánico de cada Corporación Local. Por tanto, a juicio de la autora, se hace preciso seguir el trinomio, a saber, legislación básica estatal, legislación autonómica de desarrollo y reglamento orgánico municipal de cada Corporación local. Así, a la luz de las distintas opciones tomadas en cada Comunidad Autónoma en relación a la regulación de los grupos políticos, del grupo mixto en su caso, y de la figura de los concejales no adscritos, la Prof. DE LA TORRE MARTÍNEZ entiende que la legislación estatal básica, es decir, la LBRL, podía haber fijado de antemano un conjunto de derechos mínimos aplicables a los concejales no adscritos, ya que muchos otros derechos de participación corresponden a los concejales por el simple hecho de integrarse en grupos municipales, cosa que no sucede con los no adscritos. De este modo, la autora entiende que, aun teniendo la posibilidad, el legislador estatal no quiso hacerlo de otra forma, porque el espíritu que impulsó la regulación de la figura del concejal no adscrito fue el de castigar al tránsfuga, olvidándose quizás de que no todos los supuestos de concejales no adscritos se corresponden con el transfuguismo.

Por último, la autora concluye el estudio centrándose en el análisis de los derechos que se reconocen a los concejales no adscritos –sean o no tránsfugas- en la jurisprudencia reciente del TC y del TS. En este orden de cosas ocupa un lugar destacado la jurisprudencia desde 2011 del TC, sobre todo, y del TS, en algunas ocasiones, sobre ediles no adscritos que tienen el propósito de delimitar el conjunto de derechos que les corresponden, sobre todo, los que derivan del art. 23 CE.

En particular, la Prof. DE LA TORRE MARTÍNEZ, siguiendo al TC en la Sentencia 246/2012, de 20 de diciembre, en relación a los derechos que corresponden a los concejales trata de deslindar tres grupos amplios de derechos: a) Los derechos que están ligados al núcleo esencial de la función representativa de los miembros de una Corporación local; b) Los derechos que no afectan al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una Corporación

local del art. 23 CE; c) Los derechos, tanto económicos como políticos, asociados de forma exclusiva a la pertenencia del concejal a un grupo político.

De la anterior distinción, a juicio de la autora, se puede deducir que los derechos individuales de participación política que corresponderán a los concejales no adscritos no se alterarán por el cambio de la condición de concejal a secas (que con carácter previo pertenecía a un grupo municipal) por la de concejal no adscrito. La jurisprudencia reitera la idea siguiente: el derecho de representación es un derecho individual no sometido a mandato imperativo de los partidos políticos que corresponde al concejal, por ello el concejal no adscrito conserva intactos sus derechos como tal.

En relación a los derechos económicos de los concejales no adscritos del art. 73. 3, párrafo 3, LBRL el sentido del precepto citado tras la redacción dada por la Ley de 2003 fue precisamente evitar que los tránsfugas percibieran, además de sus dietas o retribuciones, la parte de asignación que les hubiera correspondido en caso de estar integrados en el grupo mixto. La Prof. DE LA TORRE MARTÍNEZ afirma que si bien es cierto que este precepto ha sido objeto de numerosas críticas-ya que castiga al concejal que abandona su grupo político de pertenencia de origen y, en consecuencia, se da primacía al partido sobre el representante- lo cierto es que con las Sentencias objeto de análisis en el trabajo el TC y el TS consideran los derechos políticos que corresponden al representante político y confirman la constitucionalidad del apartado tercero del art. 73.3 LBRL. Ahí está la novedad también de la jurisprudencia comentada.

Finalmente, con este trabajo la autora ha pretendido ayudar a la configuración del estatuto jurídico de los concejales no adscritos, que ofrece un grado enorme de complejidad, y a la necesidad de aplicar normas de diferente rango interpretadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En definitiva, el libro “El estatuto jurídico de los concejales no adscritos” de la Prof. DE LA TORRE MARTÍNEZ despliega un discurso sistemático que tiene, además, la virtud de ofrecer soluciones concretas a las diversas problemáticas que plantea el estudio.

María Hernando Rydings,
Prof. Visitante-Doctora, Universidad Rey Juan Carlos.