



**INFORME DE LA SECRETARIA GENERAL DEL EXCMO. AYTO. DE BAENA.**

**ASUNTO:** Escritos presentados por el partido político Iporba en esta Entidad Local referidos a expediente disciplinario abierto por el citado partido contra D. Alfonso Rojano Delgado, Concejal de este Excmo. Ayto. de Baena, integrado en el grupo político municipal Iporba (en adelante, GPM Iporba) y escrito del citado partido comunicando el cambio de titular de la portavocía del referido GPM. Otros escritos presentados por ambos sujetos indicados. Solicitud de informe de la titular de la Alcaldía y de diversos concejales de esta Corporación en relación a las cuestiones indicadas.

Se emite el presente informe de conformidad con lo establecido en el art. 3.3.a) del RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional.

A la vista de las diversas cuestiones planteadas por lo miembros de la Corporación y en consideración a la trascendencia que pudiera tener aquellas, en sí mismas consideradas y en atención a la presentación de moción de censura en esta Entidad Local, (con fecha de 12/11/2020), se emite el presente informe ponderado en Derecho y en atención a los siguientes,

**ANTECEDENTES DE HECHO**

1. Con fecha de 17/06/2019 se presenta en el Registro de Entrada de Documentos de esta Entidad Local escrito suscrito por D. Luis Moreno Castro y D. Alfonso Rojano Delgado en virtud del cual se constituye el GPM Iporba formado por los dos únicos integrantes citados, conforme a los resultados electorales de



las elecciones municipales celebradas el 26/05/2019, y en atención a lo establecido en el ROF. En el citado escrito, igualmente, se designa Portavoz del GPM Iporba a D. Alfonso Rojano Delgado y suplente de Portavoz a D. Luis Moreno Castro.

2. Con fecha de 15/07/2019 aporta a esta Secretaria General del Excmo. Ayto. de Baena el Sr. Portavoz de Iporba D. Alfonso Rojano Delgado escrito designándose a sí mismo en cuanto representante del GPM Iporba en la Comisión Informativa de Desarrollo y Presidencia, y suplente al Sr. D. Luis Moreno Castro. Tal escrito es suscrito por el Sr. Rojano Delgado, en su calidad de portavoz del grupo político municipal.
3. Con fecha de 06/10/2020 se presenta en el Registro de Entrada de Documentos de esta Entidad Local escrito suscrito por D. Alfonso Torrico Pérez, instructor del expediente disciplinario sancionador aperturado en Iporba, en el que se indica que *"En el día de hoy, seis de octubre de 2020, y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta en asamblea extraordinaria celebrada por este partido denominado Iporba (...), y ante los hechos acontecidos se acuerda la incoación de un expediente disciplinario (...), de oficio y a instancia del comité ejecutivo y ratificado por los miembros y afiliados de dicho partido reunidos en asamblea extraordinaria, contra el afiliado D. Alfonso Rojano Chacón, al cual se dará trámite de audiencia en el momento procedimental oportuno, nombrándose igualmente instructor del presente expediente disciplinario al afiliado que será designado por el comité ejecutivo, proponiendo por el comité ejecutivo la adopción de medidas cautelares sobre el afiliado expedientado, dado que los hechos objeto de este expediente disciplinario sean susceptibles de ser sancionados con suspensión de afiliación o expulsión (faltas muy graves) al considerar que el*



*expedientado existen indicios racionales suficientes de la participación del afiliado expedientado en los hechos instruidos, consistente dicha medida cautelar en la imposición de sanción de "suspensión de militancia de carácter temporal por plazo de sesenta días".*

4. Con fecha de 13/10/2020 se presenta en el Registro de Entrada de Documentos de esta Entidad Local escrito suscrito por D<sup>a</sup>. Esther Amo Navas, en calidad de Secretaria Provisional del partido político Iporba, en el que se indica que "Conforme a lo acordado en asamblea extraordinaria celebrada por este partido el pasado día 6 de octubre de los corrientes, en el que se acordó el inicio de expediente disciplinario con sanción de suspensión de militancia por plazo de sesenta días del afiliado y concejal de Iporba el Señor Alfonso Rojano Delgado, por la presente se le comunica que el portavoz de este grupo político en el Ayuntamiento de Baena es el TAMBIÉN concejal de dicho partido LUIS MORENO CASTRO, comunicándolo a los efectos procedentes oportunos".
5. Con fecha de 21/10/2020 se dicta Providencia de Alcaldía de esta Entidad Local en la que se ordena: "Tener por presentados los escritos de referencia, dándose cuenta al Pleno de la Corporación en la próxima sesión que celebre, concediendo trámite de audiencia al concejal Alfonso Rojano Delgado por plazo de 10 días hábiles a los efectos oportunos".
6. Con fecha de 26/10/2020 se presenta en el Registro de Entrada de Documentos de esta Entidad Local escritos de alegaciones del concejal D. Alfonso Rojano Delgado en el que, en clave de exégesis, viene a manifestar su oposición señalando que "la adscripción de los concejales a un grupo político es un derecho-deber de los mismos, derecho, porque a través de los grupos los concejales pueden ejercer algunos de sus derechos



políticos (otros son individuales), y deber, porque es el modo en el que se organiza el funcionamiento de la vida política municipal, pero en ningún caso debe identificarlos con los partidos políticos", solicitando que "ante tales afectaciones pido, que la consideración más respetuosa con el verdadero sentido de la norma consiste, en mantener el status quo original".

7. Con fecha de 12/11/2020 se presenta en el Registro de Entrada de Documentos de esta Entidad Local, moción de censura suscrita por la mayoría absoluta del número legal de miembros que componen esta Corporación (9 concejales de 17), previa extensión de diligencia acreditativa del cumplimiento de los requisitos para la presentación de la moción por este titular de la Secretaría General del Excmo. Ayto. de Baena, conforme a lo establecido en el artículo 197 de la Ley 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, y en atención a la argumentación que se expondrá más adelante.
8. Con fecha de 15/11/2020 se presenta en el Registro de Documentos de esta Entidad Local escrito suscrito por D. Alfonso Torrico Pérez en el que, en clave de exégesis, se expresa: *"Tenga por realizadas las manifestaciones contenidas en el mismo y a fin de que surta los efectos legales oportunos lo acordado en la asamblea celebrada al efecto, con la **suspensión permanente definitiva de militancia de dicho afiliado y concejal y expulsión del partido Iporba, hasta la conclusión del expediente sancionador ya iniciado y que sigue en curso procedimental oportunos**". (Indica que: Se adjunta "Acta votación suspensión firmada".*
9. Con fecha de 19/11/2020 se presenta en el Registro de Entrada de Documentos de esta Entidad Local escrito suscrito por el Sr. Moreno Castro en el que se indica: "Acuerdos órganos de Gobierno de Iporba de expulsión definitiva permanente de D.



*Alfonso Rojano Delgado del partido Iporba y expulsión del Grupo municipal. Ordenando su traslado al grupo de concejales no adscritos por haber sido declarado tráfuga por los órganos de gobierno del citado partido y expulsado del mismo". Incorpora escritos dirigidos a la titular de la Alcaldía y de la Secretaría General de esta Entidad Local.*

10. *Con fecha de 19/11/2020 se presenta en el Registro de Entrada de Documentos de esta Entidad Local escrito dirigido al Pleno de la Corporación suscrito por el Sr. Alfonso Rojano Delgado en el que se indica que "Sigo siendo militante de Iporba y que no estoy expulsado definitivamente del mismo; Que el día 16 de noviembre, se me notificó propuesta de resolución para la expulsión y la misma ha sido recurrida (adjunto copia de la notificación y de las alegaciones); que para defender mi honor y mis derechos interpondré todas las acciones legales que en derecho me amparen; (...) hasta tanto no se acuerde otra cuestión diferente en el seno del grupo municipal de Iporba o exista resolución judicial firme sigo siendo el Portavoz del Mismo". El Sr. Delgado aporta escrito de alegaciones efectuadas a la propuesta de resolución del sancionador-disciplinario aperturado en su partido.*

A la anterior relación fáctica le es de aplicación los siguientes,

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.- DEL OBJETO DEL INFORME:** El presente informe ponderado en Derecho viene a intentar arrojar algo de luz a las cuestiones planteadas por el equipo de gobierno municipal en la reunión a la que fui convocado el pasado día 13/11/2020 en el despacho de la Alcaldía.



De igual forma, durante el estudio y redacción del presente informe se ha presentado por Registro de Entrada de Documentos de esta Entidad Local petición de informe por los siguientes miembros de la Corporación.

1. Con fecha de 17/11/2020 petición de informe por la titular de la Alcaldía acerca de dos cuestiones: a) *Se nos indique cual es el procedimiento para declarar a Alfonso Rojano Delgado como concejal no adscrito, y tras lo cual, proceder a su notificación personal;* b) *Se nos informe, sobre si una vez declarado Alfonso Rojano Delgado, como concejal no adscrito, puede formar parte del equipo de gobierno que se forme si prospera la moción de censura.*
2. Con fecha de 19/11/2020 se presenta escrito del Sr. Moreno Castro sobre aplicación al Sr. Rojano Delgado del Artículo 73 LRBRLL.
3. Con fecha de 20/11/2020 se presenta escrito suscrito por una tercera parte del número de miembros de la corporación integrados en los GPM socialista e Izquierda Unida solicitando informe acerca de la situación en la que se encuentra el grupo municipal Iporba, quienes lo componen y quien ocupa oficialmente la portavocía, además de informarse de cual debe ser el funcionamiento del pleno en el que habrá de ser debatida y votada la moción de censura presentada.

Tales cuestiones, a título de resumen, se circunscriben a las relaciones existentes entre el Sr. Moreno Castro y el Sr. Rojano Delgado, en cuanto integrantes del GPM Iporba, parece ser, por sus diferencias a nivel de partido y grupo, cambio de portavocía, y firma de Moción de censura por el último de ellos citado, todo ello como no puede ser de otra forma a la vista de los escritos presentados y enumerados en la relación fáctica del presente informe.



Ya en un primer momento debe ser adverbada la complejidad de emisión de informe acerca de las diversas peticiones, diferenciadas en su plazo de presentación o solicitud, sus diversos objetos y siendo necesario destacar las dificultades y cautelas que han de ser tenidas en cuenta a la vista de las tensiones políticas que existen en la Corporación por la presentación de una moción de censura e incluso dentro de unos de los grupos políticos en que se descompone el plenario político municipal, siendo por ello, por lo que se emite el presente informe en la prudencia y conocimiento del clima político que acontece, siendo por ello por lo que el presente informe no vendrá a satisfacer, casi de seguro, la totalidad de las pretensiones de los miembros de la Corporación.

**SEGUNDO.- DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE:** Las cuestiones planteadas deben ser resueltas a la luz de los siguientes textos legales, esencialmente:

- Constitución española de 1978. (CE).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (LRBRL).
- Ley 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. (LOREG).
- RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).
- Art. 3.3.a) del RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional



**TERCERO.- DE LOS GRUPOS POLÍTICOS:** En primer término es necesario acudir al artículo 73.3 LRBRL el cual establece que "3. 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 las obligaciones que se establezcan con excepción de aquéllos 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, que tendrán la consideración de miembros no adscritos.

El Pleno de la corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación.

Esta previsión no será de aplicación en el caso de candidaturas presentadas como coalición electoral, cuando alguno de los partidos políticos que la integren decida abandonarla.

Los grupos políticos deberán llevar con una contabilidad específica de la dotación a que se refiere el párrafo segundo de este apartado 3, que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación, siempre que éste lo pida.



*Cuando la mayoría de los concejales de un grupo político municipal abandonen la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones o sean expulsados de la misma, serán los concejales que permanezcan en la citada formación política los legítimos integrantes de dicho grupo político a todos los efectos. En cualquier caso, el secretario de la corporación podrá dirigirse al representante legal de la formación política que presentó la correspondiente candidatura a efectos de que notifique la acreditación de las circunstancias señaladas”.*

En defecto de Reglamento Orgánico Municipal que regule expresamente la materia referida, debemos acudir a la regulación reglamentaria contenida en el ROF, que, en lo que ahora interesa, dispone, **“Artículo 23 1.** Los grupos políticos se constituirán mediante escrito dirigido al Presidente y suscrito por todos sus integrantes, que se presentará en la Secretaría General de la Corporación dentro de los cinco días hábiles siguientes a la constitución de la Corporación.

*2. En el mismo escrito de constitución se hará constar la designación de Portavoz del grupo, pudiendo designarse también suplentes”.*

En cumplimiento de lo establecido en el citado precepto, el GPM Iporba se constituyó mediante escrito presentado en esta Entidad Local con fecha 17/06/2019, suscrito por los dos únicos integrantes del mismo y designando portavoz al Sr. Rojano Delgado y suplente de portavoz al Sr. Moreno Castro.

Continúa el citado texto normativo señalando:

**“Artículo 25**

*De la constitución de los grupos políticos y de sus integrantes y portavoces, el Presidente dará cuenta al Pleno en la primera*



*sesión que se celebre tras cumplirse el plazo previsto en el número 1 del artículo anterior.*

#### **Artículo 26**

*Los miembros de la Corporación que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva de la Corporación deberán incorporarse a los grupos, conforme a las reglas acordadas por la Corporación".*

A la vista de lo establecido en los artículos anteriores, se hace preciso en este momento arrojar una definición de los citados GPM, siendo para ello necesario señalar que (ante la parca regulación de los mismos en la legislación vigente), tales GPM forman parte de la organización complementaria de los entes locales, dentro de la cual podemos definirlos como órganos colegiados de base asociativa y de carácter político y necesario en la organización municipal y por tanto, a efectos internos, independientes de los partidos políticos, coaliciones, federaciones o agrupaciones con que sus miembros acudieron al proceso electoral, cuya función es canalizar la actuación de los miembros de la corporación que, a efectos de su actuación corporativa, deben actuar a través de ellos, para el mejor funcionamiento de los órganos de gobierno, ello sin perjuicio claro está de las funciones y atribuciones que la legislación de régimen local atribuye a los concejales a título individual<sup>1</sup>.

Esta entidad independiente de los GPM respecto de los partidos políticos con los que cada concejal haya concurrido al proceso electoral también se ha visto reforzada por el Tribunal Supremo cuya sentencias de 28 de junio y 29 de noviembre de 1990 establece que "(...) no cabe confundir grupo político con partido

---

<sup>1</sup> Artículo doctrinal "Los grupos políticos" de Carmen Alonso Higuera (F.H.C.N.).



político (...) el recurso de apelación incurre en un error al equiparar representantes de grupo político y partido político (...)”

“De ello se deriva la nula influencia directa que, respecto de las corporaciones locales, tienen los partidos políticos en cuanto a su funcionamiento interno y corporativo, al estar dirigidos los derechos de participación política regulados por las leyes, bien a los concejales a título individual, bien a los grupos políticos municipales, pero no a los partidos políticos, y ello porque son los representantes elegidos y no las formaciones políticas o electorales quienes ostentan la exclusiva titularidad del cargo en representación del cuerpo electoral, no de las formaciones políticas de las que proceden”.

No obstante, siguiendo a la citada autora, una vez constituidos los grupos políticos, cualquiera que sea en cada caso su procedimiento de constitución, es evidente que durante el mandato se pueden producir variaciones respecto de su configuración inicial provocadas por muy diferentes causas.

Los supuestos por los que se puede variar la configuración inicial de los grupos son los siguientes, sin que sea, la ahora planteada, una lista acotada o exhaustiva de supuestos:

**- Falta de incorporación inicial o baja voluntaria del grupo.**

Cuando un concejal no se integre en el grupo que constituya la formación electoral por la que fue elegido o, voluntariamente, una vez integrado originariamente en el grupo correspondiente, decida darse de baja de este. Estos concejales pasan a la situación de no adscritos a ningún grupo político municipal.

**- Cese voluntario en la condición de electo.**



En estos casos no solo se produce un cambio nominativo de uno de los miembros del grupo, sino que, además, se da la eventualidad de que los sustitutos puedan integrarse o no en el grupo.

**- Dejar de pertenecer al partido, lista, coalición, agrupación o federación con la que concurrió al proceso electoral**

Este supuesto, que opera tanto si se produce de forma voluntaria como a causa de su expulsión firme, está previsto en el último párrafo del artículo 73.3 de la LRBRL, y tiene como efecto directo que los concejales afectados queden en situación de concejales no adscritos. En este supuesto las entidades afectadas deberán comunicar esta situación de forma fehaciente al Ayuntamiento, de ahí que el propio precepto prevea la posibilidad de que el secretario del Ayuntamiento se pueda dirigir directamente al representante legal de la formación política correspondiente, a fin de que acredite estos extremos.

En el caso de la expulsión, se trata de decisiones internas de los partidos ajenas al Ayuntamiento que, no obstante la potestad de organización de los mismos, les permite regular los correspondientes procedimientos de expulsión, lo cual puede ser también susceptibles de revisión jurisdiccional, cuando lo que se vulnere sean estas normas estatutarias.

**- Expulsión del grupo por los miembros de este.**

Este supuesto, que también sitúa a los concejales afectados en la condición de no adscritos, se produce cuando son los demás miembros del grupo quienes expulsan a uno de sus miembros. En este concreto aspecto, a pesar de la amplia discrecionalidad de la que



disfrutaran estos órganos, se trata de decisiones susceptibles de revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de sus aspectos formales, ya que, debido a su base asociativa, las decisiones del grupo deben ajustarse a un funcionamiento democrático. No podrá entrar, en cambio, en el análisis de las razones de fondo que provocan la expulsión.

Se ha de tener en cuenta en este punto que la modificación de un GPM, sea por causas voluntarias como el abandono de uno de sus miembros, sea por causas involuntarias como la expulsión del mismo, no es una cuestión que sólo afecta a un grupo municipal, sino a la composición y funcionamiento de los órganos municipales, siguiendo para el estudio de esta trascendencia municipal de las modificaciones de los grupos políticos el solvente, por su acertada argumentación y mejor estructura, **Dictamen 0081/2018 de 14/02/2018 del Consejo Consultivo de Andalucía**, del que podemos destacar los siguientes extremos que se dirán más adelante.

Así, tomando como punto de partida la normativa básica citada, en ausencia de legislación autonómica de desarrollo y de Reglamento Orgánico municipal sobre las cuestiones ahora tratadas, debemos centrar, principalmente, nuestra atención en la regulación de los grupos políticos municipales recogida en el citado artículo 73 LRBRL y artículos 23 a 29 ROF, y en consideración a la jurisprudencia sentada sobre la materia.

A la vista de los escritos presentados por el partido político Iporba se han de destacar, en este momento, los escritos presentado en el Registro de Entrada de Documentos con fecha de 06/10/2020 y fecha de 15/11/2020 en los que se comunica a esta Entidad Local, la suspensión de militancia del Partido Político Iporba de D. Alfonso Rojano Delgado por plazo de sesenta días, y



"la suspensión permanente definitiva de militancia de dicho afiliado y concejal y expulsión del partido Iporba, hasta la conclusión del expediente sancionador ya iniciado y que sigue en curso procedimental oportunos", respectivamente.

De la lectura de ambos escritos, se concluye, por su dicción literal, que se está tramitando un procedimiento sancionador por el Partido Político Iporba contra el afiliado y concejal de esta Corporación Sr. Rojano Delgado, pero que en modo alguno está concluido con resolución firme de expulsión de dicho partido, siendo por ello por lo que debemos centrar la cuestión en la adopción de tan solo una medida cautelar de suspensión de militancia por plazo de 60 días o por plazo de duración del preceptivo procedimiento sancionador con resolución definitiva y firme de expulsión de tal fuerza política, de recaer ésta antes.

En estos extremos, se ha de señalar que los actos en cuestión comunicados son actos internos de un partido político de una entidad asociativa, pues los partidos políticos son asociaciones peculiares por sus fines y su regulación y como es lógico, el acto de expulsión no está sometido a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino a la jurisdicción civil, pero el propio grupo político tiene también naturaleza asociativa, como subrayan algunos reglamentos orgánicos municipales, y los actos que dicta no son actos administrativos. Así lo reconoce también la STS de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 1994 (rec. 11505/1991).

*"Ello no obstante, la misma sentencia (que cuenta con voto particular disidente) hace notar que los grupos políticos municipales «se transformen en un elemento organizativo del propio ente administrativo territorial, de modo que aquellas se constituyen en el cauce o medio esencial para que los*



representantes populares que forman las respectivas Corporaciones participen en la actividad decisoria de estas, habiendo reconocido la jurisprudencia la potestad reglamentaria de las propias Corporaciones para fijar el número mínimo de miembros necesarios para que pueda formarse grupo (STS 20 mayo 1988)». Por dicha razón, el TS concluye lo siguiente:

«Quiere todo esto decir que estando los grupos sometidos a un régimen de reglamentación administrativa y siendo piezas básicas en la formación de la voluntad de los entes de la Administración Local, puesto que a través de ellos se forma y expresa la de los individuos que los integran con carácter representativo, podemos alcanzar la conclusión de que las decisiones de los mismos relativas a la admisión o expulsión de sus miembros tienen una dimensión pública y administrativa, susceptible de examinarse por esta jurisdicción, aun cuando la amplitud de la discrecionalidad que debe reconocerse a las decisiones de los propios grupos haga que el alcance del control jurisdiccional sea realmente escaso»<sup>2</sup>.”

“La doctrina ha señalado que los grupos políticos son “prolongación” de los partidos en la Corporación, la cual se asegura mediante la disciplina interna de la formación. Como hemos visto en el fundamento jurídico segundo de este dictamen, la jurisprudencia constitucional destaca la relevancia jurídica (y no sólo política) de la adscripción política de los representantes (en una larga lista de pronunciamientos desde la STC 32/1985 hasta la STC 151/2017). Ahora bien, volvemos a recordar que esa misma jurisprudencia considera que dicha premisa ha de armonizarse de manera insoslayable con la libertad de mandato, subrayando que las funciones y facultades de los cargos electos corresponden a su titular y no al partido político o grupo en el que se integre. En efecto, damos por reproducidas la jurisprudencia constitucional

---

<sup>2</sup> Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 0081/2018.



relativa a la exclusión de todo sometimiento jurídico del representante, en cuanto tal, a voluntades políticas ajenas (STC 151/2017, FJ 6).

De igual forma, la STC 30/1993 (FJ 6) subraya que el ROF viene a identificar los "grupos políticos" con aquéllos constituidos por los miembros de las Corporaciones Locales "a efectos de su actuación corporativa", añadiendo (ibidem) lo siguiente:

"«En efecto, aunque prescindiéramos de la referida noción legal, igual conclusión se obtendría a partir de una interpretación sistemática de la normativa vigente, pues habiendo optado el legislador como criterio de organización del trabajo de la Corporación, generalizado, por lo demás, en todos los órganos asamblearios, por el encuadramiento en grupos de los Concejales que la integran, el derecho garantizado a cada grupo político de participar en los órganos internos de funcionamiento y de tener como mínimo un Concejales en los mismos, no podría entenderse referido sino a los grupos constituidos por los Concejales, pues de lo contrario de todo sentido quedaría privado aquel criterio de organización. Finalmente, es que además, aunque dichos grupos políticos sean frecuentemente una lógica emanación de las formaciones políticas y de las coaliciones y agrupaciones electorales en cuyas listas han sido elegidos los Concejales, la interpretación que postula el recurrente difícil cabida tiene en el sistema de representación política que diseña la Constitución... son los representantes, en este caso los Concejales, y no las formaciones políticas o electorales en cuyas listas son elegidos, quienes ostentan la exclusiva titularidad del cargo público y quienes en consecuencia integran el Ayuntamiento (art. 19 LBRL), así como que la representación en sentido jurídico-político del término surge sólo con la elección y es siempre representación del



cuerpo electoral y nunca de aquellas formaciones. Sentado esto, la titularidad del derecho a participar en un órgano interno de funcionamiento del Ayuntamiento corresponderá a los Concejales o, en su caso, a los grupos políticos que éstos integran y que ellos mismos constituyen (STC 36/1990, fundamento jurídico 1º), pero no, como sostiene el recurrente en amparo, a las formaciones políticas en cuyas listas aquéllos han sido elegidos»."

Continúa diciendo el Dictamen de referencia que "Aunque resulte obvio, hay que afirmar que la comunicación de la expulsión de la Sra. R.N. no es un acto de cortesía de una formación política, sino que es un acto formal que desencadena importantes consecuencias. En efecto, dicha comunicación estará seguida de una serie de actuaciones de la Corporación derivadas de la nueva situación, comenzado por la elevación del acuerdo al Pleno para la "toma de conocimiento". Estas actuaciones se proyectan sobre diferentes esferas, dado que, como hemos visto, los concejales no adscritos dejan de representar a su grupo de origen y no gozan de los mismos derechos que los concejales que permanecen integrados en sus respectivos grupos políticos. (...) Sin embargo, como hemos dicho, la expulsión de un concejal de su formación política está dotada de una dimensión pública, en los concretos aspectos considerados en este dictamen. Por ello, la toma de conocimiento no es un acto protocolario, ya que va seguida de actuaciones administrativas de indudable relevancia para el sistema de gobierno municipal".

En este mismo sentido viene a pronunciarse el Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad Valencina 311/2013 al señalar que:

"«No debe olvidarse que, aun cuando el acuerdo de expulsión de un miembro por parte de los órganos competentes del Partido Político,



de la Colación o de la Federación constituye una decisión interna y propia de éstos, siendo revisable ante la jurisdicción civil (dada su naturaleza de asociación de carácter privado), tales acuerdos tienen, no obstante, y como sucede con los acuerdos de expulsión de un concejal de un grupo político municipal, una importante repercusión en el funcionamiento y organización de los órganos municipales, ya que tales concejales expulsados de la "formación política" pasan a tener la condición de concejales no adscritos, lo que debe ser puesto en conocimiento del Pleno del Ayuntamiento con las implicaciones subsiguientes en la citada organización municipal»".

Así, (Dictamen 0081/2018 CCA) señala "En efecto, el Ayuntamiento no es un receptor de la decisión de expulsión y en este sentido no puede compartirse que la toma de conocimiento por parte del Pleno lo sea a efectos "puramente informativos", como proclaman algunos reglamentos orgánicos municipales.

La cuestión objeto de consulta está resuelta por las dos sentencias del Tribunal Supremo citadas en el dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana al que antes hemos aludido. En efecto, la STS de 2 de marzo de 1982 (Sala de lo Contencioso-administrativo) alude expresamente a la potestad de una Corporación Local para examinar el acuerdo de expulsión de un partido político (la sentencia se refiere precisamente a un acuerdo del Ayuntamiento de Granada "dándose por enterado" de la baja en un partido político de determinados concejales por motivos disciplinarios). Aun con las puntualizaciones que cabría efectuar racione temporis, hay que hacer notar que, según el Tribunal Supremo, el Pleno de la Corporación «...está obligado a calificar o examinar si se dan los requisitos presupuestos esenciales (formalidades extrínsecas) que aparentemente legitiman la decisión



interesada, pues al menos deben quedar acreditados que la decisión de expulsión o baja del partido fue adoptada por el órgano competente, a través del procedimiento establecido y mediante decisión motivada, no bastando una mera comunicación, ya que de ser así la Corporación al acordar el cese carece de datos suficientes para incorporar a su acto de cese que como se ha dicho no es de mera ejecución sino, al contrario, un acto principal y definitivo y que o al afectar a los derechos de una persona ha de ser motivado...».

Tal y como indica el dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana antes referido, la sentencia supone un reconocimiento de la potestad de la Entidad Local para realizar la verificación apuntada, precisamente por la trascendencia que para el funcionamiento de la entidad local y de los órganos municipales tienen tales acuerdos, que afectan a los derechos de un miembro de la entidad local que afectan a la organización de ésta. Y ello debe destacarse con independencia de que resulte discutible la calificación que realiza la sentencia de la actuación del Pleno de la Corporación Local como "definitiva" en el cese de la condición de concejal o vocal de la Corporación (y no como mero órgano ejecutor del acuerdo de expulsión a través de la fórmula de "darse por enterado").

Continúa el Dictamen de referencia señalando que "Asimismo, la STS de 28 de diciembre de 1984, recogiendo el considerando sexto de la sentencia de instancia, reitera la doctrina sentada en la STS de 2 de marzo de 1982, antes mentada, según la cual 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 de baja, pues al menos deben quedar acreditados que esta fue adoptada por el órgano competente, a través del procedimiento establecido y mediante decisión motivada.

Lo anterior concuerda con la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, pues se trata de velar, en el estricto plano competencial de las Entidades Locales, por la efectiva aplicación de las garantías que están previstas en dicha Ley al imponer entre el contenido mínimo de los estatutos [art. 3.2.s)] la regulación del "régimen de infracciones y sanciones de los afiliados y el procedimiento para su imposición, que deberá instruirse de forma contradictoria y en el que deberá garantizarse el derecho del afiliado a ser informado de los hechos que dan lugar a su incoación, a ser oído con carácter previo a la imposición de sanciones y a que el eventual acuerdo sancionador sea motivado."

Siendo así, el Consejo Consultivo comparte la conclusión alcanzada en el dictamen de referencia en el sentido de que la Entidad Local no puede limitarse a comprobar únicamente que quien remite dicha comunicación del acuerdo de expulsión es efectivamente el representante del partido político, coalición o federación [artículo 134.4,d) de la Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana], 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 políticos.

Ahora bien, como antes advertimos, la potestad referida no puede confundirse con el control judicial de este tipo de decisiones y, en su caso, con el amparo constitucional que puedan impetrar los cargos representativos afectados por las decisiones de expulsión".

Visto todo lo cual se puede concluir la necesidad de prudencia en el examen de las posibilidades de expulsión de un miembro de un GPM por expulsión definitiva y firme (entendida como la resolución jurídica de los recursos que se pudieran interponer o expiración de los plazos para la interposición de aquellos) del partido político con el que concurrió a las elecciones municipales, restando al Pleno de la Corporación una suerte de toma de razón psuedo-cualificada, si se me permite, a fin de calificar tal decisión de expulsión en lo referido tan solo en las denominadas por el TS "formalidades extrínsecas" en respeto a los derechos constitucionales (artículo 23 CE) que asisten a los miembros electos.

No obstante todo lo anterior, los escritos presentados, con fecha de 06/10/2020 y 15/11/2020 en esta Entidad Local, en lo que ahora nos interesa, no adoptaban una decisión firme y definitiva de expulsión del Sr. Concejal Rojano Delgado del partido político Iporba, sino que constituyen una comunicación de una medida cautelar de suspensión/expulsión de militancia del citado partido mientras se tramita y resuelve el procedimiento sancionador interno incoado.



No es así, respecto de los escritos presentados por el Sr. Moreno Castro con fecha de 19/11/2020, que señalan que el Sr. Rojano Delgado ha sido expulsado definitivamente del partido político Iporba, constando, de otra parte, escrito presentado igualmente el día 19/11/2020 por el Sr. Rojano Delgado señalando, recordemos: *"Sigo siendo militante de Iporba y que no estoy expulsado definitivamente del mismo; Que el día 16 de noviembre, se me notificó propuesta de resolución para la expulsión y la misma ha sido recurrida (adjunto copia de la notificación y de las alegaciones); que para defender mi honor y mis derechos interpondré todas las acciones legales que en derecho me amparen; (...) hasta tanto no se acuerde otra cuestión diferente en el seno del grupo municipal de Iporba o exista resolución judicial firme sigo siendo el Portavoz del Mismo"*.

A la vista de los anteriores escritos citados de fecha 19/11/2020, podemos extraer una conclusión que no es otra sino la palmaria discrepancia de criterios o posicionamientos de los Sres. Moreno y Rojano que vienen a confirmar las complejas aristas de las cuestiones que me son planteadas, más aun, en el conocimiento de que mi criterio no es en modo alguno el de arbitrar las discrepancias de ambos en el seno de un partido o de un grupo, siendo por ello por lo que salvo mejor criterio ponderado en Derecho, el Pleno de la Corporación, amén del conocimiento de los escritos presentados por ambos en el mes de octubre en sesión ordinaria celebrada el día 29/10/2020 en el punto 3º referido a correspondencia oficial, procedería el requerimiento al partido político Iporba de los elementos documentales necesarios para la comprobación de estas denominadas, por el alto tribunal, *"formalidades externas"*, y que se vendrían a concretar en el examen, para su calificación, de la decisión adoptada por órgano competente, respeto del preceptivo procedimiento contradictorio



sancionador, motivación (sin entrar a enjuiciar o valorar la misma) o posibilidades de recurso o defensa del sancionado, todo ello, asimismo, a la vista de que la decisión de pase del Sr. Rojano Delgado a la condición de miembro no adscrito tiene relevancia y repercusión para la composición, organización y funcionamiento de esta Administración Pública Municipal.

En este sentido, y en consideración a la complejidad del asunto tratado y sin perjuicio de los recursos que pudieran ser interpuestos para la dilucidación de sus controversias en sede judicial, si fuere el caso, sería conveniente, al menos que el Pleno de la Corporación solicitara de la Secretaría del partido político Iporba certificado acreditativo del respeto y cumplimiento de las reiteradas formalidades extrínsecas, para que, a la vista de la documentación y certificación de tales extremos aportadas, el Pleno adopte acuerdo de pase a la condición de miembro no adscrito del Sr. Rojano Delgado.

A mayor abundamiento, se trae a colación consulta efectuada a la Base de Datos *Espublico*, que ante las cuestiones que le son planteadas manifiesta (realizada el día 13/11/2020 - dígase a los efectos de temporalidad de cada uno de los escritos que se han ido presentando por los diversos miembros de la corporación-: "No obstante, sin necesidad de entrar en consideraciones sobre la validez estatutaria de las decisiones adoptadas, se ha de tener en cuenta que el hecho de que los Concejales sean suspendidos de militancia, así como de funciones, no cabe entender sin más que han dejado de pertenecer al grupo político municipal al que se adscribieron al inicio de su mandato. Para ello procede examinar cuáles son las causas que determinan que algún Concejal, miembro de un grupo político municipal, deja de pertenecer al mismo, lo que guarda relación con el artículo 73.3 de la LRBRL, párrafo



último, en el que se señalan dos causas, el abandono voluntario y la expulsión. Y es aquí donde hay que poner de manifiesto que, si los concejales han sido suspendidos de funciones, así como de militancia, lo habrán sido cautelarmente o provisionalmente, por lo que no cabe entender que los mismos hayan dejado de pertenecer al grupo político municipal al que se adscribieron al inicio de su mandato, ya que esa suspensión cautelar no puede equipararse sin más a la expulsión. Así lo interpreta la sentencia 90015/2013, de 06/02/2013, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sala de lo Contencioso de Oviedo, Sección 1ª (Nº de Recurso 180/2012; Ponente Antonio Robledo Peñat)". (...)

Sigue señalando la consulta: "**Cuarta.** En un grupo político municipal ¿un miembro del grupo municipal puede expulsar al otro miembro del grupo municipal, cuando tal grupo está integrado solo por dos miembros?

Ante todo, se habría de estar a lo que al respecto pudiera disponer el Reglamento Orgánico Municipal (ROM), pero entendemos que no existe previsión reglamentaria aplicable al caso.

Por lo demás, la expulsión será posible, siempre que no contradiga los Estatutos del Partido".

En relación a esta cuestión, y en debida consideración a que el GPM Iporba está integrado por dos miembros exclusivamente, ninguno puede expulsar al otro del citado grupo por no alcanzar, no ya solo la unanimidad que el artículo 24 ROF exige para la constitución del grupo (recordemos: exigencia de escrito suscrito por todos sus integrantes), sino ni siquiera una mayoría necesaria para la adopción de decisiones en cuanto régimen jurídico de toma de decisiones en cualquier órgano colegiado.



En este sentido podemos dar cita al Dictamen 292/2016 del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, el cual señala:

*"TERCERA.- El criterio del Consejo Consultivo en relación con las cuestiones formuladas. 1. Escrito de la Portavoz sobre expulsión del Grupo Municipal Somos-Llanera del Concejal interesado. Ya hemos argumentado que, tratándose de concejales elegidos en el seno de una lista presentada por una agrupación de electores, no resulta posible su expulsión de la "formación política"; al menos con trascendencia en la actividad del Concejal elegido en la Corporación municipal, que es lo que aquí se analiza. Por ello, y a salvo de otras precisiones que pudiera contener el reglamento orgánico municipal (que en el caso sometido a consulta no existe), la modificación del grupo político solo podría producirse como consecuencia del abandono voluntario, o como consecuencia de la expulsión del propio grupo municipal. Sobre esta última posibilidad, hemos de recordar que el artículo 24.1 del ROF establece la regla de la unanimidad para su constitución ("Los grupos políticos se constituirán mediante escrito dirigido al Presidente y suscrito por todos sus integrantes"). Pese a que consideramos razonable entender que, una vez formados, los grupos políticos pueden actuar conforme a la regla democrática general de la mayoría -en la actualidad el artículo 17.5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público-, y que por ello no resulta exigible la unanimidad en todas y cada una de sus decisiones, lo cierto es que tampoco consta -más bien al contrario- que el grupo municipal sobre el que versa la consulta haya adoptado acuerdo alguno de expulsión del Concejal por mayoría de sus miembros, lo que, por otra parte, no es posible conformar en un grupo constituido por dos concejales. Por ello, nuestro criterio es coincidente con la propuesta que eleva el Secretario de la Corporación, en el sentido de que legalmente no se puede*



*considerar que el escrito de la Portavoz suponga la baja del Concejal interesado en el Grupo Municipal Somos-Llanera. 2. Escrito del Concejal interesado sobre expulsión de la Portavoz del Grupo Municipal Somos-Llanera. Por idénticas razones, y dado que no consta acuerdo en tal sentido del grupo municipal, no cabe dar curso a esta solicitud, recíproca de la anterior”.*

**CUARTO.- DE LA COMUNICACIÓN EFECTUADA POR LA SECRETARIA PROVISIONAL DEL PARTIDO IPORBA RESPECTO AL CAMBIO DE TITULAR DE LA PORTAVOCÍA DEL GPM IPORBA:** Esta cuestión se encuentra en íntima conexión con al anterior, es necesario el requerimiento y pronunciamiento por el Pleno de la Corporación respecto de las denominadas formalidades extrínsecas a la vista de la comunicación de expulsión definitiva formulada por el Sr. Moreno Castro y de permanencia de militancia y portavocía del Sr. Rojano Delgado, y sin que conste abandono del mismo del GPM Iporba, y tampoco siendo posible la mutua expulsión de los dos únicos integrantes del citado grupo (en los términos apuntados).

En este fundamento detenemos nuestra atención en el escrito de fecha 13/10/2020 presentado por Doña Esther Amo Navas en cuanto Secretaria Provisional del Partido Político Iporba, no siendo concejal de esta Corporación municipal, en virtud del cual se indica a la Corporación municipal un cambio del titular de la Portavocía del GPM Iporba pasando de ser desempeñada por el Sr. Rojano a ser desempeñada por el Sr. Moreno, también concejal de esta Corporación e integrado en el GPM de referencia.

En atención a este extremo, y en consideración a lo establecido en el artículo 24 y 25 ROF, se ha de señalar que con fecha de 17/06/2020 se presentó en esta Entidad Local escrito



suscrito por el Sr. Rojano Delgado y el Sr. Moreno Castro, ambos concejales de esta Corporación, en virtud del cual se constituían en GPM y se designaba por común acuerdo al Sr. Rojano como portavoz del reiterado GPM y al Sr. Moreno en cuanto suplente de aquel.

De la lectura de los preceptos citados del ROF se aprecia, con claridad a la razón, que el portavoz es designado por los propios miembros del GPM, como así ocurrió en el escrito citado de fecha 17/06/2020, siendo necesaria para su modificación la formación de un acuerdo de voluntades de ambos miembros para ello o la toma de razón por el Pleno de la Corporación de la expulsión definitiva y firme de la fuerza política a la que concurrió conforme a lo establecido en el artículo 73.3 LRBRL y en atención a los extremos indicados en el fundamento jurídico precedente.

Debemos dar cita, en extracto, al Dictamen del CCA 0081/2018 que señala al respecto, en lo que ahora interesa, que *"Lo único que cabe señalar es que las discrepancias en el seno de un grupo político no pueden conducir a una situación de permanente inseguridad jurídica o bloqueo, mientras que en sede judicial se despejan las dudas sobre la condición de no adscrito que el partido Vamos Granada atribuye a una de las integrantes del Grupo Municipal. Mientras se deciden los litigios entablados, la autoridad consultante puede y debe propiciar el acercamiento de posturas, velando por el buen funcionamiento del sistema de gobierno municipal. Hablamos de situación transitoria en la que puede darse lo que determinados autores consideran una incómoda cohabitación en el seno de grupos políticos. El Ayuntamiento puede propiciar fórmulas coparticipativas, turnos rotatorios u otras similares que se juzguen aceptables. Así sucede en el ámbito parlamentario, en el que se pactan turnos rotatorios, o bien se*



contempla que el portavoz sea designado atendiendo a un criterio rotatorio por orden alfabético, para el caso en que no se adopte acuerdo por mayoría absoluta de sus miembros (art. 24.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, entre otros preceptos similares). Se trata, en definitiva, de evitar los perniciosos efectos que el desacuerdo en el seno de un grupo político puede tener para el funcionamiento de los distintos órganos municipales afectados, que terminaría perjudicando al conjunto de los ciudadanos. En este sentido, terminamos recordando con la doctrina constitucional que "los representantes, una vez elegidos, no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral", y titulares de una excelsa función pública que ha de primar por encima de todo".

Asimismo, la consulta de la Base de Datos Espublico señala que (ratione temporis) "Quinta. Un escrito firmado por la Secretaria Provisional del Partido Político E (la cual no es concejal de este Ayuntamiento), presentado en esta Entidad Local, cambiando el portavoz del grupo político municipal ¿tiene eficacia jurídica?

La designación del Portavoz de los Grupos Municipales se hace, conforme al artículo 24.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, mediante escrito firmado por todos los integrantes del Grupo.

Sobre el procedimiento para designar a un nuevo portavoz del Grupo Político Municipal, una vez constituido éste al amparo de lo previsto en el artículo 24 del ROF, por la normativa reguladora de Régimen Local (LBRL, Real Decreto Legislativo 791/1986 y ROF) no se dice nada al respecto. De este modo a falta de previsión expresa al respecto (ROM), entendemos que, las decisiones del



Grupo Político Municipal, cual es la elección de un nuevo Portavoz, no exigen unanimidad pudiendo adoptarse por mayoría de sus miembros. En este sentido encontramos la Sentencia 432/1998 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Granada de fecha 30 de marzo de 1998 (Nº de Recurso 3934/1997; Ponente Federico Lázaro Guil) que en relación a la competencia para la designación y revocación de la portavocía de grupo político municipal considera «a tenor del artículo 24 del mencionado Reglamento de Organización, la designación del portavoz del Grupo político municipal corresponde a "todos" sus integrantes, es evidente que aunque expresamente no lo diga el precepto, la revocación de tal designación debe atribuirse a dichos integrantes, y por tanto, sólo en el supuesto de que éstos adoptasen un acuerdo mayoritario en tal sentido, podría revocarse aquélla designación inicial».

Lógicamente, la Secretaria del Partido Político E, sea provisional o definitiva, no es un cargo municipal y no tiene potestad de actuar en sustitución de los miembros del Grupo Municipal. En consecuencia, lo que procedería es contestar al escrito recibido solicitando su subsanación o mejora, mediante la firma por el otro miembro del Grupo Municipal, conforme al artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)".

En relación a este extremo entendemos que la naturaleza del acto de designación de portavoz es eminentemente privada, constituyendo un supuesto de representación canalizado mediante declaración de voluntariedad unilateral y recepticia en el que la Corporación se ha de limitar a la mera comprobación de cumplimiento de requisitos formales y materiales. En lo relativo a la representación, dada la ausencia de regulación jurídico-pública y al pertenecer al ámbito estrictamente interno del Grupo, acudiremos a las disposiciones del Código civil cuyo art. 4.3 del



*Código Civil establece que las disposiciones del mismo se aplicarán como supletorias en la materias reguladas por otras leyes. Incluso en la STS de 8/2/1994 en la que se reconoce la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en lo relativo a la admisión o expulsión de miembros de Grupo político, se señala que ello es así no porque el acto deje de ser privado y se convierta en acto administrativo sino por la dimensión pública y administrativa de sus efectos.*

En opinión de D. Francisco Javier López Fernández<sup>3</sup>, los Grupos políticos municipales y provinciales son entes de naturaleza asociativa. Así lo tiene declarado el Tribunal Supremo en Sentencia de 8 de febrero de 1994 cuando declara en su fundamento primero que "de lo dicho podemos inferir que la sustancial base asociativa de los Grupos políticos, en cuanto que sus miembros se unen a ellos por razón de la identidad de sus posiciones ideológicas, de actuación política o de intereses comunes que constituyen el sustrato definidor de los partidos políticos ...". La misma Sentencia alude igualmente a la naturaleza asociativa en el fundamento segundo cuando señala: "... la base asociativa del Grupo hace que la voluntad de éste tenga una fortísima prevalencia frente a cualquier otra consideración". De su naturaleza podemos destacar igualmente la constitución como elemento organizativo y así la Sentencia citada señala que los Grupos se transforman en un elemento organizativo del propio ente administrativo territorial, pieza básica en la formación de la voluntad de los entes de la Administración local puesto que a través de ellos se forma y expresa la de los individuos que lo integran con carácter representativo. No son entes dotados de personalidad jurídica, la cual está reservada a la entidad local

---

<sup>3</sup> Los Grupos políticos y las Comisiones Informativas de las entidades locales tratamiento práctico y jurisprudencial (Cosital-Cádiz, 26/05/2011)



en la que se integran (STC 32/1985) y no son órganos municipales puesto que de los Grupos políticos no emanan actos administrativos relacionados con la competencia atribuida al ente local y su actuación en ningún caso se imputa a la Administración de la que forman parte. En definitiva constituyen un elemento organizativo de naturaleza peculiar ya que no existe una regulación específica sobre su funcionamiento interno sino meras referencias legales a su actividad en su dimensión externa y de relación con el ente local en el que se integran. Asimismo la posibilidad de existencia de Grupos políticos de menos de tres miembros impide su asimilación al ámbito subjetivo de la Ley Orgánica 1/2002 reguladora del derecho de Asociación y Ley 4/2006 de Asociaciones de Andalucía que exigen acuerdo de tres o más personas; por el contrario, la legislación local permite claramente Grupos políticos de inferior número de miembros.

En congruencia con la necesaria mayoría para la modificación de portavoz conforme al artículo 24 ROF, que no puede ser alcanzada a la vista de las discrepancias del GPM Iporba, se ha de señalar que, al tratarse de un acto eminentemente privado, nada impide la revocación posterior del nombramiento efectuado por los miembros del Grupo político de su Portavoz o representante. A tal efecto, en nuestro derecho no hay una regulación unitaria y sistemática de la representación, por lo que ha de construirse con principios extraídos de la regulación de diversas instituciones fundamentalmente del contrato de mandato, en relación con el art. 1259 del Código Civil. Se trata paradigmáticamente de un supuesto de representación que tienen su origen en la autonomía privada, en un acto de voluntad del representado (de ahí la firma exigible ex art. 24 ROF a la que aludimos anteriormente). Así, constituye un principio esencial según el art. 1259 del Código Civil que ninguno puede contratar a nombre de otro sin estar por ése autorizado. En



este punto encontramos una imbricación entre la dimensión jurídico-privada del acto de apoderamiento o representación y la dimensión jurídico-pública del representante local ya que si este último tuviera como mandatario a una persona no autorizada para expresar su voluntad, quedaría no solo desnaturalizada la esencia de la Institución civil representativa sino, también, la propia repercusión pública ya que dicho representante responde en definitiva a la voluntad de los electores.

Según el art. 1733 del Código Civil el mandante puede revocar el mandato a su voluntad y desde este punto de vista es perfectamente acorde con el ordenamiento jurídico la retirada de la condición de Portavoz-mandatario a una persona previamente designada ya que la designación no lo es de forma inmutable ni por plazo determinado. Desde el punto de vista jurídico-público una conclusión contraria, esto es, la atribución inalterable por el plazo de 4 años al portavoz del proceso de toma de decisiones en representación de un tercero (representante local igualmente), nos llevaría a una situación no querida por el legislador por lo que implica en cuanto a desapoderamiento funcional del resto de representantes no portavoces. El portavoz gozaría, sin límite temporal, de funciones representativas sin contar con la voluntad del representado/s que podría ver limitados precisamente sus derechos de participación. Desde este planteamiento, lógicamente, tampoco podría aceptarse la designación de nuevo portavoz sin contar con la conformidad del representado.

El Consejo Consultivo de Andalucía y diversas resoluciones judiciales se han pronunciado avalando la legalidad del proceso de alteración de portavoz e incluso de adopción de una solución por la Corporación afectada a fin de evitar posibles efectos perjudiciales de la falta de acuerdo entre los miembros del Grupo



al designar portavoz. La STS de 23 de diciembre de 2004, ante diversos decretos y acuerdos municipales en los que para salvar la falta de acuerdo entre los miembros del Grupo se aplicó supletoriamente la regulación del art. 75 del Reglamento del Congreso (que prevé que los miembros del Grupo consuman en los debates un tiempo proporcional, en ausencia de portavoz), señala:

a) Que la adopción de una decisión, en defecto de acuerdo del Grupo, no impide la participación de los concejales de manera plena en las funciones propias del cargo, pues precisamente dichos actos pretenden, a falta de regulación expresa, concretar tal situación.

b) Se avaló igualmente la solución consistente en que si no se llega a un pacto, no habrá portavoz, todo ello desde la óptica según la cual la posible falta de participación de portavoz se debe exclusivamente a causas al Grupo imputables y no a la Corporación.

**QUINTO.- DE LA MOCIÓN DE CENSURA:** Analizadas las cuestiones precedentes, solo nos resta la relativa a la posibilidad de firma, presentación y votación de Moción de censura presentada en esta Entidad Local con fecha de 12/11/2020, la cual no arroja dificultades jurídicas a la luz del contenido del artículo 197 LOREG que establece que:

*"1. El Alcalde puede ser destituido mediante moción de censura, cuya presentación, tramitación y votación se regirá por las siguientes normas:*

*a) La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y habrá de incluir un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo*



cualquier Concejal cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción.

En el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias.

[Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato. Párrafo 3.º de la letra a) del número 1 del artículo 197 declarado inconstitucional por Sentencia TC (Pleno) 151/2017 de 21 de diciembre («B.O.E» 17 enero de 2018), con el alcance establecido en su fundamento jurídico 8, que establece que la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad debe quedar diferida hasta la convocatoria de un nuevo proceso de elecciones locales, de conformidad con lo previsto en el art. 42.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, periodo de tiempo en el que el legislador podrá proceder, en su caso, a sustituir la norma declarada nula observando el contenido de este pronunciamiento].

b) El escrito en el que se proponga la moción de censura deberá incluir las firmas debidamente autenticadas por Notario o por el Secretario general de la Corporación y deberá presentarse ante éste por cualquiera de sus firmantes. El Secretario general comprobará que la moción de censura reúne los requisitos exigidos en este artículo y extenderá en el mismo acto la correspondiente diligencia acreditativa.

c) El documento así diligenciado se presentará en el Registro General de la Corporación por cualquiera de los firmantes de la moción, quedando el Pleno automáticamente convocado para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de su registro. El Secretario de la Corporación deberá remitir notificación indicativa de tal circunstancia a todos los miembros de la misma en el plazo máximo de un día, a contar desde la presentación del documento en el Registro, a los efectos de su



asistencia a la sesión, especificando la fecha y hora de la misma.

d) El Pleno será presidido por una Mesa de edad, integrada por los concejales de mayor y menor edad de los presentes, excluidos el Alcalde y el candidato a la Alcaldía, actuando como Secretario el que lo sea de la Corporación, quien acreditará tal circunstancia.

e) La Mesa **se limitará** a dar lectura a la moción de censura, constatando para poder seguir con su tramitación que en ese mismo momento se mantienen los requisitos exigidos en los tres párrafos del apartado a), dando la palabra, en su caso, durante un breve tiempo, si estuvieren presentes, al candidato a la Alcaldía, al Alcalde y a los Portavoces de los grupos municipales, y a someter a votación la moción de censura.

2. Ningún concejal puede firmar durante su mandato más de una moción de censura. A dichos efectos no se tomarán en consideración aquellas mociones que no hubiesen sido tramitadas por no reunir los requisitos previstos en la letra b) del apartado 1 de este artículo.

3. La dimisión sobrevenida del Alcalde no suspenderá la tramitación y votación de la moción de censura.

- 4. En los municipios en los que se aplique el régimen de concejo abierto, (no es de aplicación a esta Entidad Local)  
(...)

5. El Alcalde, en el ejercicio de sus competencias, está obligado a impedir cualquier acto que perturbe, obstaculice o impida el derecho de los miembros de la Corporación a asistir a la sesión plenaria en que se vote la moción de censura y a ejercer su



derecho al voto en la misma. En especial, no son de aplicación a la moción de censura las causas de abstención y recusación previstas en la legislación de procedimiento administrativo.

6. Los cambios de Alcalde como consecuencia de una moción de censura en los municipios en los que se aplique el sistema de concejo abierto no tendrán incidencia en la composición de las Diputaciones Provinciales”.

De la lectura del precepto citado se ha de concluir, siendo claro a la razón jurídica, que todos los firmantes de la moción de censura presentada el día 12/11/2020 cumplen los requisitos establecidos la Ley Orgánica de Régimen Electoral General señalada, toda vez que los firmantes de la moción de censura suponen la mayoría absoluta del número legal de miembros que componen la corporación (9 concejales del total de 17), sus firmas han sido autenticadas por este titular de la Secretaría General, consta la aceptación expresa de un candidato a la Alcaldía de la Entidad Local y ninguno de los firmantes pertenecen al grupo político municipal del que forma parte el Alcalde cuya censura se propone.

A mayor abundamiento en consulta formulada a Espublico se señala, para caso de una posible expulsión del GPM Iporba del Sr. Rojano Delgado, “tras su expulsión del Grupo Municipal, su firma de una moción de censura no incrementará el número de las necesarias para la validez de la moción, ya que nunca ha formado parte del Grupo Político Municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone- Recuérdese la declaración de inconstitucionalidad del párrafo tercero del apartado 1.a), del artículo 197 de la LOREG, con el alcance establecido en el F.J. 8, por Sentencia del TC 151/2017, de 21 de diciembre”.



Finalmente, en cuanto a la posible participación del Sr. Rojano Delgado en un posible equipo de gobierno que se formase, en su caso, de prosperar la moción de censura planteada, se ha de señalar que el TS en Sentencia de fecha 26/10/2020 establece, en lo que ahora interesa, "5. Pues bien, a los efectos del artículo 73.3.3º de la LRBRL (LA LEY 847/1985) en relación con las sentencias del Tribunal Constitucional 9, 30 y 243/2012, cabe señalar que hay derechos políticos o económicos ligados a la condición de concejal y derivados del mandato representativo otorgado por electores. Este abanico de derechos constituyen el núcleo de la función representativa y, a los efectos del artículo 73.3.3º de la LRBRL (LA LEY 847/1985), son indisponibles conforme al contenido esencial del artículo 23.2 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), luego no pueden ser negados ni limitados al concejal no adscrito.

6. De la LRBRL (LA LEY 847/1985) y del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (LA LEY 2574/1986) aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, (en adelante, ROF), se deduce que tal núcleo indisponible se concreta en la participación en Plenos con voz y voto, ejercer funciones de control político, presentar preguntas, mociones, enmiendas y votos particulares; efectuar ruegos, preguntas; ejercer el derecho información más ostentar los honores y tratamientos propios de todo concejal (cf. en este sentido la sentencia 72/2020, de 24 de enero, de esta Sección Cuarta, recurso de casación 5035/2018).

7. Por el contrario, el artículo 73.3.3º de la LRBRL (LA LEY 847/1985) disuade de que el pase a la condición de concejal no adscrito, por incurrir en transfuguismo, suponga un incremento o mejora del estatus, y se toma como referencia aquellos beneficios políticos o económicos distintos de los indisponibles por ser



*consustanciales a la condición de concejal. Así el citado precepto toma como término de contraste los que ostentaba el concejal cuando estaba integrado en un grupo político y que abandona, de forma que tras ese abandono y consiguiente pase a la condición de concejal no adscrito no puede aumentarlos como contraprestación.*

*8. De esta manera la prohibición deducible del citado artículo afecta a los cargos concedidos por decisión discrecional del alcalde como ser designado teniente alcalde e integrarse en la Junta de Gobierno (artículos 46.1 (LA LEY 2574/1986) y 52.1 del ROF (LA LEY 2574/1986)); también los cargos por delegación del alcalde (artículos 43 (LA LEY 2574/1986) y 120.1 del ROF (LA LEY 2574/1986)) así como la asunción de cualquier otro cargo político de carácter discrecional, todo lo cual es corroborado por las sentencias del Tribunal Constitucional 9 y 246/2012".*

A la vista de lo establecido en la citada sentencia se deberá tener en cuenta la misma en atención al resultado que tenga lugar en el supuesto de expulsión del partido político o del GPM, la resolución de los recursos internos o en vía judicial que pudieran interponerse, y de la voluntad de quien pudiera resultar Alcalde de esta Corporación para el caso de que prosperase la moción de censura presentada.

**SEXTO.**— Estando ultimada la redacción del presente informe pero pendiente de su revisión definitiva para su firma, se ha de destacar que han tenido lugar los siguientes actos:

- Decreto de Alcaldía de fecha 23/11/2020 y número de Resolución 3753/2020 convocando sesión plenaria extraordinaria para el próximo día 26/11/2020 a las 08.30 horas con el siguiente punto del orden del día: "Toma de conocimiento por el pleno de la expulsión y pase a la



*condición de no adscrito del concejal expulsado por Iporba, D. Alfonso Rojano Delgado".*

- Escrito de D. Alfonso Torrico Pérez presentado en el Registro de Entrada de Documentos de esta Entidad Local con fecha de 23/11/2020, en el que se adjunta "Resolución definitiva en el expediente sancionador tramitado contra el afiliado Alfonso Rojano Delgado" suscrito por la Secretaria Accidental del partido político Iporba.

Visto cuanto antecede se ha de señalar que el Art. 82.2 del ROF establece que *"En el orden del día sólo pueden incluirse los asuntos que hayan sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa que corresponda"*.

Y añade el párrafo 3º del mismo precepto que *"El Alcalde o Presidente, por razones de urgencia debidamente motivada, podrá incluir en el orden del día, a iniciativa propia o propuesta de alguno de los portavoces, asuntos que no hayan sido previamente informados por la respectiva Comisión Informativa, pero en este supuesto no podrá adoptarse acuerdo alguno sobre estos asuntos sin que el Pleno ratifique su inclusión en el orden del día"*.

Asimismo, el artículo 97.2 ROF establece que *"2. Proposición, es la propuesta que se somete al Pleno relativa a un asunto incluido en el orden del día, que acompaña a la convocatoria, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.3 de este Reglamento. Contendrá una parte expositiva o justificación y un acuerdo, asimismo, a adoptar. No procederá entrar a debatir ni votar una proposición sin que previamente se haya ratificado, de acuerdo con lo dispuesto en el referido artículo 82.3, la inclusión del asunto en el orden del día"*.

En consideración a todo lo expuesto en esta argumentación jurídica procede la adopción de acuerdo por el pleno de la



Corporación de declaración de D. Alfonso Rojano Delgado como miembro no adscrito, con propuesta conforme al artículo 97.2 ROF y ratificación de inclusión en el orden del día del punto señalado anteriormente conforme al artículo 82.3 ROF.

**SÉPTIMO.- PROPUESTA DE MEDIDAS PARA CELEBRACIÓN DE SESIÓN PLENARIA PARA EL DEBATE Y VOTACIÓN DE LA MOCIÓN DE CENSURA PRESENTADA:**

En este punto se formula una propuesta de medidas que debieran ser tenidas en cuenta para la acertada celebración de la sesión plenaria en la que deba ser debatida y votada la moción de censura presentada, a la vista de la situación de alarma sanitaria provocada por la pandemia COVID-19 y normativa que por tal razón ha de ser observada.

Así, en congruencia y compatibilidad tanto de los requisitos o formalidades establecidas en el Artículo 197, LRBRL, ROF y acuerdo plenario de fecha 02/07/2019 de régimen de sesiones plenarias, se propone:

- Habida cuenta que la sesión plenaria para el debate y votación de la moción de censura presentada es convocada por imperativo legal siendo notificada por este titular de la Secretaría General (conforme artículo 197 LOREG), se ha procedido a notificar dicha convocatoria para la celebración de la sesión plenaria el día 26/11/2020 en el salón de plenos de las Casas Consistoriales a las 12.00 horas.
- No obstante, vista la situación provocada por la pandemia COVID-19 y en consideración que hasta la fecha se han celebrado sesiones telemáticas del Pleno de Corporación, se ha estudiado la posibilidad de realizar pleno con presencia física en el salón de plenos de las Casas Consistoriales, con



la posibilidad de habilitar los medios telemáticos de que se disponen para que aquellos miembros del Pleno de la Corporación, incluido este titular de la Secretaría General, no pudieran asistir presencialmente por motivo de COVID-19, por ser positivo o por obligado cumplimiento de la cuarentena, teniendo en cuenta el obligado respeto y necesaria garantía de los derechos de los concejales a participar en la votación de esta sesión o cualquier otra, derivados directamente de los derechos fundamentales previstos en el artículo 23 CE, y bajo condiciones de seguridad.

Tal decisión habrá de ser adoptada, si lo considera oportuno, por la titular de la Alcaldía de esta Entidad Local, conforme a lo establecido en el artículo 46.3. LRBRL que establece que *"En todo caso, cuando concurren situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las Entidades Locales, estos podrán, apreciada la concurrencia de la situación descrita por el Alcalde o Presidente o quien válidamente les sustituya al efecto de la convocatoria de acuerdo con la normativa vigente, constituirse, celebrar sesiones y adoptar acuerdos a distancia por medios electrónicos y telemáticos, siempre que sus miembros participantes se encuentren en territorio español y quede acreditada su identidad. Asimismo, se deberá asegurar la comunicación entre ellos en tiempo real durante la sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter público o secreto de las mismas según proceda legalmente en cada caso.*

A los efectos anteriores, se consideran medios electrónicos válidos las audioconferencias, videoconferencias, u otros sistemas



*tecnológicos o audiovisuales que garanticen adecuadamente la seguridad tecnológica, la efectiva participación política de sus miembros, la validez del debate y votación de los acuerdos que se adopten”.*

- De igual forma, la publicidad de la sesión plenaria se garantizará mediante la retransmisión por las televisiones locales y emisión en Youtube, siendo necesario tener en cuenta el aforo del salón de plenos conforme a la normativa vigente dictada con ocasión de la situación provocada por el COVID-19.
- A la vista de lo establecido en el artículo 197 LOREG y el régimen de sesiones plenarias aprobado en esta Entidad Local, se propone la realización de un turno de intervención conforme a la notificación cursada con duración de 14 minutos y 30 segundos. (tiempo doble por motivo de debate especial y coherente con la exigencia de un breve tiempo de intervención exigido por el artículo 197 LOREG).
- La votación será nominativa.
- A la vista de que la celebración de la sesión plenaria tendrá lugar a las 12.00 horas del día laborable 26/11/2020, se deberán adoptar las medidas que procedan para garantizar la realización de trámites por los ciudadanos (previa cita, conforme a la actuación hasta ahora realizada ante la nueva situación provocada por el COVID-19).
- Finalmente, se deberán adoptar las medidas necesarias en relación a la seguridad pública a fin de garantizar la corrección en la celebración de la sesión plenaria citada y orden público.



Es cuanto tengo el honor de informar a la Corporación municipal, salvo mejor criterio ponderado en Derecho, extendiéndose el presente informe en cuarenta y tres páginas, numeradas.

Baena,

EL SECRETARIO GENERAL DE LA CORPORACIÓN.

(Doc. Firmado digitalmente)

Firmado por MORALES DIAZ  
MIGUEL ANGEL - 30952719D el  
día 24/11/2020 con un  
certificado emitido por AC  
FNMT Usuarios

