

Nota de Abertura .....	5
Assembleia Municipal de Lisboa – quem somos e o que fazemos .....	7
<i>Alexandra Lino   Luisa Jacobetty</i>	
El Pleno del Ayuntamiento en España. Disfunciones de un régimen obsoleto .....	21
<i>Rubén Martínez Gutiérrez</i>	
Os municípios e a prestação de contas – Síntese da jurisprudência recente do Tribunal de Contas .....	35
<i>Helena Fernandes   Maria da Luz Faria</i>	
Assembleias Municipais: a autonomia necessária .....	45
<i>José Manuel Pavão</i>	
2.º Encontro Nacional das Assembleias Municipais .....	51
Informações e curiosidades .....	53

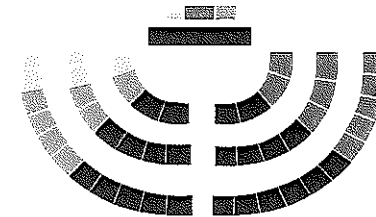
*Artigos para o próximo número:*

As assembleias municipais e os conselhos gerais das universidades  
*António Cândido de Oliveira*

A prestação de contas nos municípios  
*Noel Gomes*



# REVISTA DAS ASSEMBLEIAS MUNICIPAIS



Número  
05

N.º 05 | JANEIRO-MARÇO 2018 | €15,00

## El Pleno del Ayuntamiento en España. Disfunciones de un régimen obsoleto

### I. Planteamiento general y marco normativo actual

El presente artículo de investigación pretende analizar el funcionamiento de las *Assembleias Municipais*, conocidas en España como Plenos de los Ayuntamientos<sup>1</sup> desde un posicionamiento crítico en relación a su configuración jurídica actual<sup>2</sup>. Podemos afirmar desde el inicio de este trabajo que el régimen normativo del funcionamiento del Pleno está desfasado y poco actualizado con respecto a la realidad política, administrativa y social en España, razón por la cual sería necesaria una modificación intensa que adaptase dicho funcionamiento a parámetros más adecuados con los tiempos actuales y similares a los existentes en países democráticos de nuestro entorno como podría ser Portugal<sup>3</sup>, donde existe una distinción entre Gobierno y *Assembleia Municipal* que fomenta un mejor control de la actuación pública de los gobernantes.

<sup>1</sup> También se utiliza en España la denominación "Pleno de las Corporaciones", que incluye también al pleno de las diputaciones provinciales. En este artículo, "Corporación" es utilizada como sinónimo de "Ayuntamiento".

<sup>2</sup> Quiero agradecer muy especialmente a la *Revista das Assembleias Municipais* y a su Director, que me hayan invitado a la realización de este trabajo por mi doble condición de Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Alicante y de miembro de la Corporación Municipal de Benidorm como Concejal Delegado de Gobierno, entre otras cuestiones, de Organización y Calidad de la Administración Local (2011-2015), y actualmente Concejal Portavoz del Grupo Municipal Socialista en la oposición. La temática que aborda este trabajo siempre ha sido objeto de mis preocupaciones, tanto es así, que como Concejal de Gobierno fui el promotor del primer y actualmente vigente Reglamento Orgánico Municipal (ROM) del Ayuntamiento de Benidorm (*Boletín Oficial de la Provincia de Alicante* n.º 10, de 15 de enero de 2013). Con anterioridad a esta fecha, y de manera bastante sorprendente, un Ayuntamiento como el de Benidorm (unos 70.000 habitantes) no tenía ROM, agudizando las disfunciones del régimen normativo existente en España.

<sup>3</sup> A. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, "As assembleias municipais não são todas iguais", en *Revista das Assembleias Municipais*, n.º 01, janeiro/março de 2017, pp. 9 y sigs., y, S. SILVA, "Organização e funcionamento das assembleias municipais: os resultados do questionário", en *Revista das Assembleias Municipais*, n.º 03, julho/setembro de 2017, pp. 29 a 43.

En España, el Gobierno local forma parte del Pleno del Ayuntamiento, y el Alcalde, que ostenta la jefatura del Gobierno local, es también el Presidente del Pleno del Ayuntamiento, donde en muchas ocasiones se aprovecha de su rol de Presidente de las sesiones para cimentar una defensa adicional a la que pueda realizar el Portavoz o Portavoces del Gobierno, dejando de tener un carácter imparcial y tomando una posición alejada de los más elementales postulados del funcionamiento de cualquier institución democrática. De esta manera, el Alcalde-Presidente de una Corporación Local o Ayuntamiento se convierte en "juez y parte", llegando a obstaculizar la labor de fiscalización al Gobierno de los Grupos Políticos de la Corporación. El Pleno del Ayuntamiento está formado por los Concejales electos del Ayuntamiento, que se aglutinan en Grupos Municipales que se corresponden con las candidaturas electorales que hayan concurrido a las elecciones. Si algún Concejil electo de la Corporación no quiere integrarse en el Grupo Municipal de su candidatura electoral, decide abandonarlo durante la legislatura o es expulsado del mismo, pasa a tener la condición de Concejil No Adscrito. El Pleno es presidido por quien haya sido elegido Alcalde en la Sesión de Investidura que se celebra tras las elecciones municipales o en el supuesto de prosperar una moción de censura o una cuestión de confianza.

En cuanto al marco normativo que rige el funcionamiento del Pleno del Ayuntamiento, el mismo está formado por la Constitución Española (CE) y especialmente sus artículos 149.1.18, 140 y 142, y de conformidad a lo determinado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, por la confluencia de tres ámbitos normativos que juegan de la siguiente forma <sup>4</sup>:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (especialmente sus artículos 46 y sigs.) (LRBRL) y Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLRRL).

- Legislación de desarrollo de las bases de régimen local de la Comunidad Autónoma donde radique el municipio (por ejemplo, en la Comunidad Valenciana, los Ayuntamientos en Pleno también se sujetan a la Ley 8/2010, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana).

- 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 (ROF).

<sup>4</sup> Seguimos en este punto el trabajo de A. KONINCK FRASQUET, "Disposiciones Comunes a las Entidades Locales", en J. J. DÍEZ SÁNCHEZ e J. A. IVARS BAÑULS, *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012, p. 464.

- Y, como concreción de todo lo anterior, y con el objeto de completar lagunas y establecer una regulación precisa y adecuada para cada Ayuntamiento, los Reglamentos Orgánicos Municipales de cada Ayuntamiento.

Con este planteamiento general y una vez determinado el marco normativo de referencia, vamos a realizar un examen de los elementos que a mi juicio, pueden resultar más problemáticos y conflictivos a la hora de determinar un buen funcionamiento de los Plenos de los Ayuntamientos desde el prisma del necesario control de la actividad del Gobierno Municipal. Para ello, analizaremos en primer lugar el Reglamento Orgánico Municipal (ROM) como norma básica de funcionamiento. En segundo lugar, el derecho de acceso a la información y documentación como presupuesto de la labor de fiscalización en el Pleno de las decisiones que vayan a adoptarse. En tercer lugar, se analizará el funcionamiento del Pleno y, en particular, tres cuestiones: la composición, el control político efectuado por los Concejales, del Ayuntamiento y los informes de los técnicos municipales (con especial incidencia en los informes de la Secretaría y de la Intervención). En cuarto lugar, se estudiará críticamente la escasa utilización de las herramientas de remoción de los Gobiernos locales en el Pleno y los motivos sociológicos que han impregnado al mundo del Derecho. Y, finalmente, se culminará con epílogo a modo de conclusión.

## II. El Reglamento Orgánico Municipal como norma marco del funcionamiento del Pleno

El Reglamento Orgánico Municipal (ROM) es la norma que precisa y desarrolla en un Ayuntamiento las previsiones contenidas en la normativa local de referencia (señalada en el apartado anterior), en cuanto al régimen de funcionamiento de los órganos del Ayuntamiento, detallando y clarificando para mayor garantía de los ciudadanos y de los propios miembros de la Corporación: el régimen de convocatoria, de funcionamiento y de sesiones del Pleno, de la Junta de Gobierno Local y de las Comisiones Informativas (y en algunos casos donde se encuentre constituida, de la Junta de Portavoces), junto con el estatuto básico de los miembros de la Corporación regulador de sus derechos y obligaciones.

En cuanto al funcionamiento del Pleno del Ayuntamiento se refiere, suele ser un instrumento normativo básico para el correcto funcionamiento de las sesio-

nes de las Comisiones Informativas<sup>5</sup> y del propio Pleno, regulando cuestiones tan elementales como la distribución de tiempos de debate entre los Portavoces de los Grupos Municipales, el ejercicio de la Presidencia de las sesiones, o, cómo deben plantearse las enmiendas a las mociones que hayan de debatirse; cuestiones que o no se encuentran reguladas en el marco normativo general de régimen local, o disponen de una regulación muy deficiente. Estas cuestiones fueron el objeto central de la regulación del ROM del Excmo. Ayuntamiento de Benidorm al que ya he realizado la oportuna mención en la nota al pie 2 de este trabajo, y que en lo que respecta al Pleno determinó una regulación precisa de los siguientes ámbitos: “CAPÍTULO I. De la composición y atribuciones del Pleno” (artículos 8 a 10), “CAPÍTULO II. Del lugar, carácter y publicidad de las sesiones plenarias” (artículos 11 a 15), “CAPÍTULO III. De la convocatoria y orden del día” (artículos 16 a 19, siendo especialmente interesante por novedoso el “Artículo 19.- Convocatoria por medios electrónicos”<sup>6</sup>), y, particularmente interesante resulta el “CAPÍTULO IV. Del régimen de funcionamiento y de los debates en las sesiones plenarias”, donde se precisó: “Artículo 20.- Moderación de la sesión por la Presidencia”, “Artículo 21.- Llamamiento al orden por la Presidencia” y “Artículo 22.- Medidas disciplinarias para el mantenimiento del orden”, en un intento de conseguir una actuación revestida de mayor objetividad de la Alcaldía-Presidencia, el “Artículo 24.- Régimen específico de intervención en los debates”, que vino a establecer la regulación de los tiempos de intervención y que hasta la fecha dependían de la voluntad y decisión (muchas veces arbitraria y subjetiva – partidista) de la Presidencia del Pleno<sup>7</sup>, “Artículo 25.- Terminación de los debates y

<sup>5</sup> Según el artículo 134.1 del ROF, “Las Comisiones informativas celebrarán sesiones ordinarias con la periodicidad que acuerde el Pleno en el momento de constituir las, en los días y horas que establezca el Alcalde o Presidente de la Corporación, o su respectivo Presidente, quienes podrán asimismo, convocar sesiones extraordinarias o urgentes de las mismas. El Alcalde o Presidente de la Corporación, o el Presidente de la Comisión, estará obligado a convocar sesión extraordinaria cuando lo solicite la cuarta parte, al menos, de los miembros de la Comisión”. Es obligatorio que los Grupos Políticos de la Corporación emitan “dictamen” previo en Comisión Informativa de los asuntos que vayan a ser objeto de debate y votación en el Pleno de la Corporación (artículo 97.1 del ROF).

<sup>6</sup> Que permitió anticipar lo que para las organizaciones administrativas sería la tónica fundamental con las Leyes 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, y, 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, donde se regulan las convocatorias por medios electrónicos de los órganos colegiados (artículo 17).

<sup>7</sup> La distribución de tiempos y la explicación del funcionamiento de los debates en este ROM estaba pensada para una Corporación de 3 Grupos Municipales, y, seguramente, con un mayor número de Grupos sería conveniente modificar y reducir los tiempos de intervención, aunque siempre manteniendo la equidad y la proporcionalidad. Dado el interés de este precepto, pasamos a reproducirlo en esta nota al pie: “El Presidente regulará los tiempos de intervención en los debates en razón de la importancia o trascendencia del asunto, a cuyo efecto oír a los Grupos Políticos Municipales. Con carácter general, las intervenciones no podrán exceder de la duración establecida a continuación:

votación de los asuntos” y “Artículo 26.- Fiscalización, dación de cuentas y ruegos y preguntas”. Como se puede observar, una precisa y detallada regulación en el ROM de cada Ayuntamiento puede servir de utilidad para corregir vicios y defectos de la normativa marco actual, además de adaptar el régimen de funcionamiento y de convocatoria de las sesiones de los órganos fundamentales de la Corporación: Comisiones Informativas, Junta de Gobierno Local, Pleno, Junta de Portavoces, etc., a procedimientos más participativos y democráticos que deberían ser propios de las Administraciones locales del Siglo XXI.

### III. El derecho de acceso a la información y documentación de los Concejales de la Oposición como presupuesto inexcusable del sistema de control

En los últimos tiempos en España ha sido una constante reforzar dentro del estatuto de los miembros de la Corporación Local, donde se regulan sus derechos y obligaciones, el derecho de acceso a la información y documentación municipal, como elemento absolutamente indispensable para el control y fiscalización del Gobierno en las sesiones de las Comisiones Informativas y del Pleno. Hablamos de un derecho fundamental desde el punto de vista político y constitucional, que ha sido objeto de reiterada doctrina jurisprudencial e incluso de sentencias

a) El ponente de la Moción realizará una presentación de su propuesta que por regla general no excederá de 10 minutos, salvo que se trate del debate de presupuestos y de las materias que requieran el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación (supuestos del artículo 47.2 de la LRBRL), cuya duración podrá ser de hasta 15 minutos.

b) La réplica de los Grupos Políticos tendrá idéntico régimen de duración que la primera intervención del ponente de la moción.

c) En el segundo turno de intervención, el ponente realizará una exposición que por regla general no excederá de 5 minutos, salvo que se trate del debate de presupuestos y de las materias que requieran el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación (supuestos del artículo 47.2 de la LRBRL), cuya duración será de 10 minutos.

d) El segundo turno de réplica de los Grupos Políticos tendrá idéntico régimen de duración que el segundo turno de intervención del ponente de la moción.

e) El cierre del debate de la moción corresponderá al ponente de la misma, y por regla general no podrá exceder de 5 minutos, salvo que se trate del debate de presupuestos y de las materias que requieran el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación (supuestos del artículo 47.2 de la LRBRL), cuya duración será de 10 minutos.

f) En el caso de la presentación de enmiendas a la moción por los Grupos Políticos, el Alcalde-Presidente podrá suspender temporalmente la sesión plenaria para el estudio de la enmienda propuesta por el ponente de la moción. Asimismo, si el Alcalde-Presidente lo estimase conveniente, el Secretario de la Corporación podrá dar lectura de la moción original presentada, y a continuación, el ponente de la enmienda justificará el sentido y oportunidad de la enmienda en una intervención que no excederá de 5 minutos. Tras la intervención del ponente de la enmienda, el ponente de la moción dispondrá de una intervención que no excederá de 5 minutos para justificar la asunción o rechazo de la enmienda”.

del Tribunal Constitucional Español, vinculando e insertando este derecho dentro del núcleo esencial del ejercicio de las funciones políticas de los Concejales electos de la Corporación, es decir, dentro del contenido del artículo 23 de la CE<sup>8</sup>.

Por tanto, podemos afirmar que todos los Concejales de un Ayuntamiento tienen derecho a obtener del Alcalde o de la Junta de Gobierno Local cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función de control o fiscalización al Gobierno, con carácter general, pero también específicamente en el Pleno de del Ayuntamiento, para lo cual será preciso que puedan acceder desde el día de la convocatoria de la Comisión Informativa donde vayan a dictaminarse los asuntos del Pleno al expediente completo de dicho asunto. Precisamente, con el objeto de fortalecer este derecho, los ROM de los Ayuntamientos suelen incluir dentro del estatuto de los miembros de la Corporación la regulación de este derecho precisándolo más o menos de la siguiente manera: "cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación a la información y documentación correspondiente a los asuntos que, en virtud de la convocatoria correspondiente, hayan de ser tratados por los Órganos Colegiados de que formen parte, desde el momento en que dicha información y documentación obre en poder de la Secretaría del órgano correspondiente, sin que tal derecho alcance a fases anteriores de tramitación de los asuntos o expedientes" (artículo 6.4.b) del ROM de Benidorm).

#### IV. El funcionamiento orgánico del Pleno del Ayuntamiento en España

##### 1. Funcionamiento y sesiones del Pleno del Ayuntamiento

Ya hemos tenido la ocasión de comentar que el Pleno del Ayuntamiento en España se forma por todos los Concejales electos, agrupados en Grupos Municipales, e incluyendo al grupo o grupos y Concejales Delegados de Gobierno, correspondiendo además la Presidencia del Pleno a la persona que ostente la Alcaldía<sup>9</sup>. Adicionalmente a esta cuestión, los artículos 46 y sigs. de la LRBRL establecen el marco general de referencia del funcionamiento del Pleno, con unas

<sup>8</sup> Que determina que "1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes".

<sup>9</sup> En cuanto al sistema español de interrelaciones entre el funcionamiento del Pleno y la elección del Alcalde y del Gobierno puede verse M. J. GARCÍA GARCÍA, "Council Appointed Mayors in Spain: Effects on Local Democracy", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, n.º 6, 2016, pp. 72 a 76.

reglas marco que en mi opinión deben precisarse, como ya hemos advertido, en el ROM propio del Ayuntamiento. En concreto, el artículo 46.1 de la LRBRL determina que "los órganos colegiados de las Entidades locales", dentro de los cuales se incluyen los Plenos, "funcionan en régimen de sesiones ordinarias de periodicidad preestablecida y extraordinarias, que pueden ser, además, urgentes", y con esta base, el apartado 2.º del artículo 46 establece que, obligatoriamente y en todo caso, "el funcionamiento del Pleno de las Corporaciones Locales se ajusta a las siguientes reglas":

1. Periodicidad de las sesiones: "a) El Pleno celebra sesión ordinaria como mínimo cada mes en los Ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes y en las Diputaciones Provinciales; cada dos meses en los Ayuntamientos de los municipios de una población entre 5.001 habitantes y 20.000 habitantes; y cada tres en los municipios de hasta 5.000 habitantes". En el caso de las extraordinarias, éstas podrán celebrarse "cuando así lo decida el Presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación, sin que ningún concejal pueda solicitar más de tres anualmente", y claro, en este último supuesto, tratándose de un mecanismo en el que los grupos de la oposición fuerzan la convocatoria de una sesión plenaria, el artículo 46.2.a) precisa que "en este último caso, la celebración del mismo no podrá demorarse por más de quince días hábiles desde que fuera solicitada, no pudiendo incorporarse el asunto al orden del día de un Pleno ordinario o de otro extraordinario con más asuntos si no lo autorizan expresamente los solicitantes de la convocatoria", y si a pesar de esta circunstancia, el Presidente no convocase "quedará automáticamente convocado para el décimo día hábil siguiente al de la finalización de dicho plazo, a las doce horas, lo que será notificado por el Secretario de la Corporación a todos los miembros de la misma al día siguiente de la finalización del plazo citado anteriormente".

2. Plazo que debe mediar entre la convocatoria de las sesiones y puesta a disposición de los expedientes de los asuntos y la celebración efectiva de la sesión: "b) Las sesiones plenarias han de convocarse, al menos, con dos días hábiles de antelación, salvo las extraordinarias que lo hayan sido con carácter urgente, cuya convocatoria con este carácter deberá ser ratificada por el Pleno". La jurisprudencia ha venido señalando que cuando este precepto habla de 2 días hábiles se refiere al respeto de un mínimo de 48 hs efectivas que deben mediar desde la convocatoria a la celebración de la sesión. En cuanto a la cuestión específica de cómo se conforma el "orden del día" del Pleno, esta potestad corresponde a la Alcaldía-Presidencia, y normalmente se conforma con los asuntos que sean competencia plenaria que la

Alcaldía y la Junta de Gobierno Local han impulsado, aunque también es posible que los Grupos Políticos de la oposición presenten mociones al Pleno del Ayuntamiento que deberán ser incluidas en el orden del día por la Presidencia obligatoriamente si se han registrado dentro de un plazo determinado (por ejemplo, el artículo 117 de la Ley 8/2010, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, establece esta posibilidad fijando un plazo de 10 días naturales).

3. Quórum de las sesiones: "c) El Pleno se constituye válidamente con la asistencia de un tercio del mínimo legal de miembros del mismo, que nunca podrá ser inferior a tres. (...) En todo caso, se requiere la asistencia del Presidente y del Secretario de la Corporación o de quienes legalmente les sustituyan".

4. Adopción de los acuerdos: "d) La adopción de acuerdos se produce mediante votación ordinaria, salvo que el propio Pleno acuerde, para un caso concreto, la votación nominal. El voto puede emitirse en sentido afirmativo o negativo, pudiendo los miembros de las Corporaciones abstenerse de votar. (...) En el caso de votaciones con resultado de empate, se efectuará una nueva votación, y si persistiera el empate, decidirá el voto de calidad del Presidente". Según el artículo 47 de la LRBRL, los acuerdos se adoptarán por mayoría simple de los miembros del Pleno con carácter general, salvo en las materias establecidas en el artículo 47.2 de la LRBRL que requieren de mayoría absoluta de los Concejales del Pleno, circunstancia que la Secretaría del Pleno debería advertir a los Concejales antes o durante el debate del punto. El régimen específico de aprobación de normas reglamentarias por el Pleno se regula en el artículo 49 de la LRBRL.

Y, 5. Mecanismos específicos de control de la labor de los órganos de gobierno en la sesión plenaria: "e) En los plenos ordinarios la parte dedicada al control de los demás órganos de la Corporación deberá presentar sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive, debiéndose garantizar de forma efectiva en su funcionamiento y, en su caso, en su regulación, la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones".

## 2. Mecanismos de control político: las interpelaciones, intervenciones y votaciones de los Concejales

En la LRBRL, los mecanismos de control de la acción de gobierno en el Pleno se reducen a: las votaciones de las mociones que presente la Alcaldía y los Concejales Delegados de Gobierno, las preguntas y ruegos que se sustancian como último punto del orden del día, y los mecanismos específicos de remoción de la Alcaldía y el Gobierno que determinan Plenos para debatir mociones de censura o cuestiones de confianza.

En concreto, el artículo 123.1 de la LRBRL y los artículos 104 y sigs. del ROF se encargan de establecer los mecanismos de control a los órganos de Gobierno mediante el Pleno, señalando que "el control y fiscalización por el Pleno de la actuación de los demás órganos de gobierno se ejercerá a través de los siguientes medios:

- a) Requerimiento de presencia e información de miembros corporativos que ostenten delegación.
- b) Debate sobre la actuación de la Comisión de Gobierno.
- c) Moción de censura al Alcalde o Presidente.

2. El Reglamento Orgánico Municipal podrá establecer otros medios de control y fiscalización de los órganos de gobierno". En este último punto, el ROM puede ser un buen medio para determinar mecanismos extraplenarios de control, por ejemplo, en las Comisiones Informativas, aunque por desgracia la mayoría de ROM son poco imaginativos.

El carácter presidencialista de las Administraciones Locales en España provoca adicionalmente que la función de control y fiscalización del Gobierno ejercida ante el Pleno, que es Presidido por la misma persona que ostenta la Alcaldía, suele caer en "saco roto" ante la ausencia de mecanismos de ejecución de las propuestas de la oposición, que incluso muchas veces siendo respaldadas unánimemente por el Pleno de la Corporación no son cumplidas por la Alcaldía y los Concejales Delegados de Gobierno ante la ausencia de mecanismos punitivos o coercitivos por esta clara muestra de mal Gobierno.

Si a esto le añadimos, como ya hemos señalado, que la Presidencia del Pleno corresponde a la persona que normalmente es interpelada y fiscalizada por los Grupos de la oposición, muchas veces se producen situaciones esperpénticas de falta de objetividad de la Presidencia, incluso de reiteración en la defensa de sus actuaciones políticas redundando en los argumentos de la Portavocía del Grupo Político o Grupos que ostentan el Gobierno. Nos encontramos pues ante un mecanismo obsoleto y viciado de control de la actuación del Gobierno mediante un órgano, el Pleno del Ayuntamiento, que en la regulación española ya no es garante de un ejercicio democrático de las funciones de representación política de los miembros de las Corporaciones Locales, y que está provocando cada vez más la lejanía de los ciudadanos a las instituciones municipales representativas, básicamente por su ineficacia.

### 3. Mecanismos de control técnico: los informes de los Técnicos, en especial del Secretario y del Interventor

Los expedientes de los asuntos que deben debatirse en el Pleno de la Corporación deben encontrarse previamente y desde la convocatoria de la Comisión Informativa en la que vayan a dictaminarse a disposición de los miembros del Pleno, como hemos apuntado en el epígrafe III de este artículo. En dichos expedientes figuran los informes técnicos que deben acompañar los asuntos que van a ser objeto de debate y votación, y muy especialmente los de los habilitados nacionales de fe pública, la Secretaría General, y del área económica, la Intervención Municipal. Estos informes, aun no teniendo carácter preceptivo, se están convirtiendo en instrumentos que condicionan, a veces completamente, la acción política. Su regulación en la normativa marco es más bien exigua, y algunas leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas han prestado atención a estas cuestiones aunque en mi opinión de forma insuficiente<sup>10</sup>. Es evidente que los informes técnicos preceptivos, vinculantes y no vinculantes, deben ser objeto de una regulación más exhaustiva y precisa, que explique bien su significado y que evite que la acción política de los miembros del Pleno de la Corporación Local pudiera llegar a encontrarse vacía de contenido al estar totalmente encorsetada, ya que en mi opinión, esta circunstancia también afectaría centralmente al núcleo esencial de los derechos constitucionales de representación política incluidos en el artículo 23 de la Constitución Española.

### V. La escasa (y polémica) utilización de los mecanismos de remoción de los Gobiernos Locales en el pleno: La Moción de Censura al Alcalde y la Cuestión de Confianza

Las técnicas de remoción del Alcalde y, por ende, de los Gobiernos Locales, son básicamente 2: la moción de censura y la cuestión de confianza, y ambas se regulan con cierta intensidad en los artículos 197 y 198 de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General (LOREG), y también, aunque de manera menos precisa, en la LRBRL y el ROF. De las 2 técnicas, la cuestión de confianza no ha generado demasiadas controversias, quizá porque el artículo 198 de la LOREG otorga a la Alcaldía-Presidencia del Pleno la potestad de decidir si se somete o no a ella, vinculando su celebración a los siguientes asuntos: a) Los presupuestos

<sup>10</sup> Véase en relación a este punto A. KONINCK FRASQUET, "Disposiciones Comunes a las Entidades Locales", *cit.*, pp. 496 y sigs.

anuales, b) El reglamento orgánico, c) Las ordenanzas fiscales, y, d) La aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal. Precisamente esta técnica ha vuelto a estar en el debate público en España durante el mes de febrero al someterse la Alcaldesa de Barcelona a una cuestión de confianza vinculada a la no aprobación del presupuesto del ejercicio 2018. No obstante, este mecanismo ha permanecido más o menos ajeno a presiones públicas respecto al mismo.

De otro lado, la moción de censura<sup>11</sup> regulada en el artículo 197 de la LOREG sí ha sido objeto de modificaciones vinculadas a la presión pública y de determinados partidos políticos que sin comprender el instrumento adecuadamente, relacionaban el mismo única y exclusivamente con procesos de transfuguismo político, en los que un Concejál abandonaba su Grupo Político de origen para, a cambio de alguna supuesta prebenda, firmar una moción de censura junto a miembros de otros Grupos de la oposición y pasar a elegir nuevo Alcalde y nuevo Gobierno<sup>12</sup>. Como consecuencia de una cadena de supuestos de transfuguismo político que derivaron en mociones de censura, este instrumento legal y legítimo cayó en el descrédito social más absoluto, y fue objeto de una intensa reforma legal en 2011, por medio de la Ley Orgánica 2/2011, que prácticamente imposibilitaba que los Concejales No Adscritos, cualquiera que fuera el supuesto por el que habían pasado a tener tal consideración, no pudiesen tener un cómputo normal a la hora de sumar mayoría absoluta de firmas de los miembros del Pleno para solicitar una moción de censura. En concreto, la reforma del artículo 197 de la LOREG de 2011 establecía a este respecto: "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 Concejál cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción.

<sup>11</sup> En relación a la regulación original de este mecanismo, ajena a las controversias políticas, resulta interesante la lectura del artículo de M. REBOLLO PUIG, "La moción de censura en la Administración Local", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 227, 1985, pp. 459 y sigs. Asimismo, en cuanto a la idea original del carácter "constructivo" de este mecanismo para el control del Gobierno y el buen funcionamiento municipal, véase J. A. LÓPEZ PELLICER, "La moción de censura al Alcalde", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 247, 1990, pp. 433 y sigs.

<sup>12</sup> En cuanto a las mociones de censura vinculadas a supuestos de transfuguismo y su crítica véase J. J. GUTIÉRREZ ALONSO, "La moción de censura al Alcalde: especial atención a la posible suspensión del Pleno de votación", en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 30, junio de 2014, pp. 171 y sigs.

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”.*

Precisamente, en este último párrafo parece ser que radica una injusta limitación del derecho fundamental de todo Concejales en base al artículo 23 de la CE, razón por la cual, la Sentencia del Tribunal Constitucional 151/2017 ha procedido a declarar inconstitucional y a anular el artículo 197.1.a) de la LOREG. Evidentemente en este supuesto, la presión y las prisas para reformar este instrumento denostado ha provocado, en primer lugar, la inconstitucionalidad de la regulación modificada en 2011, y, en segundo lugar, inhabilitar social y políticamente (por una moralidad pública incomprensible) en la práctica este instrumento en la España del Siglo XXI, donde la fragmentación política actual sí permitiría la existencia de acuerdos de gobierno entre Grupos Políticos e incluso Concejales No Adscritos que nunca fueron de Gobierno para censurar democráticamente a un Alcalde-Presidente de Corporación Local que no sea adecuado en opinión de los representantes elegidos democráticamente como Concejales electos por sus vecinos. En este sentido, también se antoja necesaria una reforma legal que solvete esta problemática jurídica y social, ya que de lo contrario la inhabilitación de este instrumento puede tener consecuencias muy negativas para la actuación política de los Concejales de Grupos Políticos que *ab initio* de la legislatura se encuentren en la oposición, encontrándose la Alcaldía-Presidencia, incluso en minoría o con una clara nefasta gestión, blindado por la opinión pública y por una nefasta regulación jurídica que impide mociones de censura constructivas.

## VI. Conclusión. La necesaria modificación del régimen normativo del funcionamiento del Pleno del Ayuntamiento (*Assembleia Municipal*) en España

Como hemos podido comprobar en los diferentes epígrafes de este artículo, el régimen jurídico del funcionamiento de los Plenos de los Ayuntamientos (*Assembleias Municipais*) se encuentra obsoleto, bien sea por haberse regulado durante la década de 1980 donde la situación política o administrativa poco tenía que ver con la actual, o bien, por las modificaciones incorporadas en la regulación a base de una presión social y unas prisas que son malas compañeras de viaje para el Derecho. Sea como fuere, la consecuencia de ello es la necesidad de acometer de inmediato una reforma integral del régimen de funcionamiento y de los mecanismos de control en los Plenos de los Ayuntamientos en España, que aproxime nuestro ordenamiento jurídico local a un régimen más democrático y actualizado a los parámetros de funcionamiento del actual Siglo XXI<sup>13</sup>.

RUBÉN MARTÍNEZ GUTIÉRREZ

(Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante)

<sup>13</sup> Nota da redação: para uma comparação de alguns aspetos da organização e do funcionamento dos “Plenos de los Ayuntamientos” e das “Assembleias Municipais”, consultar, neste número da revista, a secção de Informações e Curiosidades.