

Gobernar en minoría ayuntamientos fragmentados¹

CARMEN ALONSO HIGUERA

Secretaria general del Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat (Barcelona)

1. **Gobiernos minoritarios y principio de gobernabilidad**
2. **Debilidades de los Gobiernos minoritarios y fragmentados: el gobierno de la Oposición como perversión del sistema**
 - 2.1. Debilidades en el ámbito de la organización
 - 2.2. Debilidades en el ámbito del funcionamiento
3. **Algunas de las herramientas de los alcaldes para gobernar en minoría**

Resumen

Los pasados comicios electorales han provocado la pérdida, en muchos Gobiernos locales, de los últimos vestigios de regímenes de mayorías absolutas, y también una gran fragmentación del poder local, como consecuencia de la entrada en escena de nuevas opciones y modelos políticos, fuertemente apoyados por gran parte del electorado, que han provocado que incluso hoy podamos hablar, aunque sea en términos eufemísticos, del Gobierno de la minoría.

En este nuevo escenario, es evidente que resulta obligada una reflexión de los actores políticos, a fin de encontrar nuevos modelos de organización y de funcionamiento que den respuesta a estas nuevas realidades,

Artículo recibido el 03/12/2015; aceptado el 08/02/2016.

1. Conferencia impartida en la sesión del *Seminari de Dret Local* de la Federació de Municipis de Catalunya de 9 de octubre de 2015.

pero mientras tanto debemos tener claro cuáles son las bases de nuestro sistema legal, en particular por lo que al funcionamiento local se refiere, y ello con el objeto de evitar que esta fragmentación del poder suponga una perversión indirecta del régimen jurídico que informa el reparto de competencias ejecutivas entre los distintos órganos municipales en nuestro derecho.

Y este es precisamente el objetivo de este trabajo, analizar las debilidades de los Gobiernos minoritarios y fragmentados, y, paralelamente, las herramientas de que disponen los alcaldes para gobernar en minoría.

Palabras clave: *pluralismo político; derecho de participación política; Gobierno; Oposición; principio de gobernabilidad; fragmentación del poder; alcalde; Pleno; mayorías absolutas; votos populares; plenitud de atribuciones; control de la Oposición; consenso y negociación; acceso a la información; moción de censura; perversión del sistema; mociones; ruegos; preguntas.*

Minority governments, fragmented city councils

Abstract

The past elections have brought a new scenario in the sphere of local governments characterized for the loss of absolute majorities and the spread of the fragmentation with the entry of new political options and models. Currently, we can talk even in euphemistic terms, about the government of the minority.

In this new scenario, political actors must deliberate in order to find new models of organization and functioning to face the new realities. Meanwhile, we should clarify the basis of our legal system, particularly in relation to the local government, with the aim of avoiding the indirect perverted interference to the system of distribution of competences between the different local bodies that fragmentation can imply.

This is, precisely, the goal of this article, that is, to analyze the weaknesses of minority and fragmented governments and, at the same time, to study the tools available for the majors to rule in minority.

Keywords: political pluralism; right to political participation; government; political opposition; governability; fragmentation of the power; major; plena-

ry; absolute majority; popular vote; full competences; government oversight; consensus and negotiation; access to the information; censure motion; perversion of the system; motions; pleas; questions.

1

Gobiernos minoritarios y principio de gobernabilidad

La reciente renovación de las entidades locales derivada del proceso electoral convocado mediante el Real Decreto 233/2015, de 30 de marzo, ha provocado la pérdida, en muchos Gobiernos locales, de los últimos vestigios de regímenes de mayorías absolutas, pero, también, una gran fragmentación del poder que los Gobiernos locales representan, pues, en una aparente superación del sistema de alternancia bipartidista que había sido habitual en los últimos años, han entrado en escena nuevas opciones y modelos políticos, fuertemente apoyados por gran parte del electorado, que han provocado que incluso hoy podamos hablar, aunque sea en términos eufemísticos, del Gobierno de la minoría o, en palabras de algunos, de las minorías absolutas.

En este nuevo escenario, que no es exclusivo de aquí, sino que es una tendencia general en las democracias occidentales, es evidente que resulta obligada una reflexión de los actores políticos, a fin de encontrar nuevos modelos de organización y de funcionamiento que den respuesta a estas nuevas realidades. Entre tanto, asumiendo el papel que nos corresponde, es decir, el papel profesional de asesores municipales, debemos tener claro cuáles son las bases de nuestro sistema legal, en particular por lo que al funcionamiento local se refiere, y ello con el objeto de evitar que esta fragmentación del poder suponga una perversión indirecta del régimen jurídico que informa el reparto de competencias ejecutivas entre los distintos órganos municipales en nuestro derecho.

Con esta intención, y desde una perspectiva local, me parece adecuado recordar los fundamentos en los que descansaba el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local que en el mes de octubre del año 2006 el ministro de Administraciones Públicas presentaba en la Comisión de Entidades Locales del Senado, con la pretensión de establecer las bases de la autonomía local, en el que se pretendía definir un sistema que, tal y como ponía de manifiesto su Exposición de Motivos, reconociera la dinámica “[...] entre mayoría y minoría, de manera que quien gane las elecciones pueda gobernar y quien las pierda pueda controlar al que ha ganado [...]”, dibujando para ello un sistema ejecutivo fuerte, claramente inspirado en algunos aspectos del régimen especial de los municipios de gran población

introducido en la legislación básica por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que atendía a las siguientes características:

- Definitiva conversión del Pleno municipal en un órgano deliberante y de control político, que funcionara en Pleno y en Comisiones² que, además de las funciones típicas de estudio, informe o consulta, asumirían auténticas competencias resolutorias por delegación del Pleno y quedarían autorizadas para el uso del sistema de voto ponderado.
- Existencia de dos órganos de carácter ejecutivo, uno unipersonal, que descansara en la tradicional figura del alcalde o alcaldesa, y el otro colegiado, bajo la nueva denominación de Consejo de Gobierno³, en el que, cuando se tratara de capitales de provincia o municipios de más de 75 000 habitantes, se permitiera al alcalde o alcaldesa nombrar hasta un tercio de sus miembros entre personas que no tuvieran la condición de representantes locales⁴.
- No comunicabilidad entre las competencias del Pleno y las competencias del ejecutivo mediante la técnica de la delegación, al prohibir de forma expresa la delegación de competencias del Pleno en los órganos ejecutivos⁵ que, en cambio, podrían delegar las suyas a favor de aquellos de sus miembros que no tuvieran la condición de representantes locales, opción que, como ya hemos visto, hoy resulta totalmente imposible, dada la imposibilidad de integrar en el órgano colegiado ejecutivo a miembros que no tengan la condición de electos, pero también a favor de los directivos públicos locales⁶.

2. Necesariamente en municipios con población superior a 5000 habitantes.

3. Órgano necesario en municipios con población superior a 5000 habitantes.

4. Esta previsión, que fue incorporada al régimen especial de las ciudades de gran población, no superó con éxito el análisis constitucional, y este inciso fue declarado inconstitucional mediante la STC núm. 103/2013, de 25 de abril.

5. El artículo 51.4 del Anteproyecto solo permitía al Pleno la delegación de algunas de sus competencias a favor de sus Comisiones.

6. Los artículos 52.2 y 54.2 del Anteproyecto permitían, respectivamente, que el alcalde o alcaldesa delegase o desconcentrase algunas de sus competencias en el Consejo de Gobierno municipal, en sus miembros y en el resto de concejales, así como que este último órgano ejecutivo municipal de carácter colegiado lo hiciera en sus miembros, el resto de concejales y en los directivos públicos locales a los que se refirió posteriormente el artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público.

- En los municipios que dispongan de Consejo de Gobierno, redistribución de las competencias locales en tres niveles: Pleno, Consejo de Gobierno y alcalde⁷.
- El mantenimiento del criterio de no condicionar la potestad municipal de autoorganización con el detalle de otros órganos municipales complementarios, ni con el establecimiento de modelos orgánicos específicos de participación ciudadana, apartándose así del modelo iniciado con la Ley de Modernización.

Pues bien, aunque todos sabemos la suerte que corrió este Anteproyecto y cuál fue el modelo posteriormente adoptado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que no se ocupó en absoluto del funcionamiento y que, en materia de organización, tan solo se preocupó de limitar el poder de autoorganización de los municipios y de adelgazar el sector instrumental local, en mi opinión resulta procedente recordar ahora aquella máxima en la que se apoyaba y fundamentaba aquel fallido Anteproyecto, y elevarla a la condición de auténtico axioma: “[...] que quien gane las elecciones pueda gobernar y quien las pierda pueda controlar al que ha ganado”, y ello por considerar que esta es la regla que debe presidir la interpretación de nuestro derecho local en materia de funcionamiento ante la nueva realidad, y que debe constituir la dinámica entre Gobierno y Oposición, cualesquiera que sean las características en cada momento del uno y de la otra.

Por ello, no me dedicaré a realizar un análisis sociopolítico sobre cuál es la base de la democracia, preguntándome, por ejemplo, si en nuestro sistema de democracia representativa, en el que la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce mediante los representantes libremente elegidos, se respeta la voluntad popular cuando la suma de las minorías elegidas actúa como una mayoría representativa, o cuando una minoría se convierte de facto en poder bisagra de las mayorías, asumiendo una fuerza política no proporcional a la confianza depositada en esta formación por los votos populares, pues este punto de partida nos puede hacer desviar la atención a aspectos que no son de nuestra incumbencia profesional.

Sí partiremos, en cambio, de un hecho constatable, cual es que en la conciliación del pluralismo político y el principio representativo con la eficiencia en la gestión, nuestro legislador se ha decantado siempre por soluciones que

7. Si lo comparamos con el sistema vigente, vemos que se operaba una auténtica transferencia de competencias ejecutivas y de gestión típicas del alcalde o alcaldesa a este órgano, en particular por lo que se refiere al ámbito del urbanismo, la hacienda, la gestión patrimonial y la contratación, la gestión del personal, etc.

apuesten claramente por la gobernabilidad, incluso por la gobernabilidad en minoría, por una parte cuando, en el caso de que en la votación del alcalde no se obtenga la mayoría absoluta de los votos del plenario en una primera votación, resulta automáticamente elegido alcalde el candidato más votado y, por otra, cuando todas las modificaciones que se han ido operando en la legislación básica de régimen local durante todos estos años, han apostado por un reforzamiento de la figura presidencial y se han decantado por soluciones que permitan esta gobernabilidad mediante los mecanismos siguientes:

- Mediante una atribución de mayores competencias a los alcaldes, que ha dado lugar a que tradicionalmente se haya afirmado por la Doctrina y por la Jurisprudencia⁸ que la conformación orgánica de los municipios descansa en un modelo de Gobierno de corte presidencialista⁹.
- Mediante una reducción considerable y paulatina de los asuntos que requieren quórum reforzados de votación, como sucede actualmente y entre otros importantes asuntos con la moción de censura del alcalde, que si bien exige mayoría absoluta para su presentación, no la exige, en cambio, para su votación¹⁰.
- Mediante el establecimiento de mecanismos de desbloqueo de las decisiones más importantes, como la regulación de la cuestión de confianza del alcalde por el artículo 127 bis de la LOREG, vinculada a la aprobación de los presupuestos anuales, el Reglamento Orgánico, las Ordenanzas fiscales o la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los instrumentos de planeamiento general en el ámbito municipal.
- Incluso, realizando un apoderamiento¹¹ a la Junta de Gobierno para adoptar, aunque con carácter excepcional y dando posteriormente cuenta al Pleno, determinadas decisiones sobre aspectos de competencia plenaria que en una primera votación no alcancen las mayorías necesarias para prosperar.

8. STS de 21 de mayo de 1998 (Ar. 1372).

9. Esta afirmación se hizo más patente a partir de la Ley 11/1999, de 21 de abril, por la que se modificó la redacción original de la LBRL, ampliando de una manera importante las competencias del alcalde o alcaldesa, aunque esta circunstancia, en mi opinión, no puede llevarnos a pensar que nos encontramos ante un sistema presidencialista puro, pues como podemos comprobar al analizar las competencias del Pleno y compararlas con las del alcalde, veremos que lo que ha hecho el legislador es atribuir al alcalde aquellas competencias que suponen la ejecución de políticas globales previamente definidas por el Pleno mediante instrumentos de planificación económica, urbanística o de cualquier otro sector de actividad, o mediante instrumentos de carácter normativo, en los que se delimita la política del municipio a corto y medio plazo.

10. Véase el acuerdo de la Junta Electoral Central de 20 de marzo de 2014.

11. Este apoderamiento se realizó por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que dio nueva redacción a la disposición adicional 16.^a de la LBRL.

De lo anteriormente expuesto se desprende una clara consecuencia: nuestro sistema descansa en lo que podríamos denominar “principio de gobernabilidad”, y este debe ser el criterio interpretativo del que debemos partir a la hora de interpretar la ley respecto del papel atribuido al Gobierno y a la Oposición. En otras palabras, Gobierno y Oposición tienen papeles distintos.

Y es que, si nos detenemos en la forma de elección del alcalde, vemos que en nuestro sistema el Gobierno municipal recae en quien tenga el apoyo de la mayoría de concejales, aunque no sea quien más votos populares o escaños haya obtenido en el proceso electoral, y solo en defecto de mayoría de votos de los concejales o representantes populares opera un segundo mecanismo de mayorías que, en este caso sí, hace primar la mayoría de votos populares, aunque estos procedimientos signifiquen la ausencia de mayoría absoluta en el plenario, aunque signifique que únicamente se trate de la primera minoría municipal o, incluso, aunque el alcalde elegido represente una candidatura claramente minoritaria respecto de las restantes.

Pues bien, incluso en este último caso el alcalde elegido asume las funciones del cargo en plenitud y solo puede ser cesado en virtud de una moción de censura constructiva que, de prosperar, implique la elección de un nuevo alcalde y, en consecuencia, de una nueva correlación de fuerzas, pero, entre tanto, quien desempeña este cargo lo hace en plenitud de atribuciones, de manera que estas no puedan ser mediatizadas mediante estrategias que supongan la perversión del sistema, como sucedería, por ejemplo, con la adopción de acuerdos plenarios que mediatizaran el ejercicio por el alcalde de sus propias competencias.

En otras palabras, cualquier política que tenga por objeto derribar el Gobierno municipal por otra vía que la moción de censura supondría, en mi opinión, una especie de fraude de la ley y de los principios constitucionales, pues no resulta plausible que, teniendo la Oposición la capacidad de derribar un gobierno, ni lo derribe ni lo deje gobernar, y este será nuestro punto de partida para analizar las debilidades de los Gobiernos minoritarios y fragmentados y las herramientas de que disponen los alcaldes para gobernar en minoría.

2

Debilidades de los Gobiernos minoritarios y fragmentados: el gobierno de la Oposición como perversión del sistema

Una vez señalado esto, a modo de introducción necesaria, no creo que nadie pueda poner en duda que, aun así, un ayuntamiento con el poder muy fragmentado y el Gobierno en minoría sufre importantes debilidades para impul-

sar sus propias políticas y para implementar sus programas electorales, que se manifiestan, fundamentalmente, en un doble ámbito:

2.1

Debilidades en el ámbito de la organización

En el ámbito de la organización, las características de este tipo de Gobiernos municipales provocan especiales efectos que tienen una incidencia determinante en relación con la conformación de la organización del Cartapacio municipal, y que condicionan claramente la adopción del modelo de organización, en particular por lo que se refiere a los siguientes aspectos:

- a. La creación y estructuración de las Comisiones Informativas de carácter permanente, pues, ante el elevado número de grupos políticos existentes en algunos municipios, se debe acudir a la solución, específicamente aceptada por la legislación catalana de régimen local, de establecer el mismo número de miembros para todos y utilizar el sistema de voto ponderado, a fin de no reproducir la composición del plenario.
- b. La reticencia a establecer un régimen de delegaciones interorgánicas de las competencias del Pleno en la Junta de Gobierno para conseguir una mayor agilidad en la gestión.
- c. Los difíciles y necesarios consensos para establecer, tanto el régimen de dedicación, retribuciones y asistencias de los miembros de la Corporación, como el número y las características esenciales del personal eventual.
- d. Las habituales confrontaciones para:
 - La conformación de los órganos de gobierno de los entes instrumentales municipales.
 - La determinación de los representantes municipales en otros entes y Administraciones, aunque el alcalde, como representante legal del Ayuntamiento, ostenta esta competencia.
 - Incluso, en ocasiones, el establecimiento del régimen de sesiones.

2.2

Debilidades en el ámbito del funcionamiento

En el ámbito del funcionamiento, por su parte, estas debilidades producen en ocasiones distorsiones que se manifiestan, entre otros importantes aspectos, en los siguientes:

- a. En la dificultad, cuando no imposibilidad, de alcanzar los quórum especiales exigidos por las leyes para la adopción de determinados acuerdos. Según el artículo 47 de la LBRL¹², requieren para su aprobación un quórum especial de mayoría absoluta los siguientes asuntos:
- Creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales.
 - Creación, modificación y supresión de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio a las que se refiere el artículo 45 de la LBRL.
 - Aprobación de la delimitación del término municipal.
 - Alteración del nombre y de la capitalidad del municipio.
 - Adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
 - Aprobación y modificación del Reglamento Orgánico propio de la corporación.
 - Creación, modificación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como adhesión a las mismas y aprobación y modificación de sus estatutos.
 - Transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones Públicas, así como aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras Administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.
 - Cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales.
 - Concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del veinte por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto.
 - Municipalización o provincialización de actividades en régimen de monopolio y aprobación de la forma concreta de gestión del servicio correspondiente.
 - Aprobaciones de operaciones financieras o de crédito y concesiones de quitas o esperas, cuando su importe supere el diez por ciento de los recursos ordinarios de su presupuesto, así como las operaciones de crédito previstas en el artículo 177.5 del TRLHL.
 - Los acuerdos que corresponda adoptar a la corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.

12. En Cataluña este extremo está regulado por el artículo 114 del TRLMC, que se tiene que entender modificado por la reforma operada en la legislación estatal básica por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

- Enajenación de bienes cuando su cuantía exceda del veinte por ciento de los recursos ordinarios de su presupuesto.
- Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.
- Cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o instituciones públicas.
- Los restantes determinados por la ley.

En estos supuestos, la exigencia de este quórum especial lleva aparejada también la consecuencia de que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 179.1.b) del TRLMC, el asunto requiera, con carácter preceptivo, el informe previo del secretario o secretaria de la Corporación y, en su caso, del interventor o interventora.

- b. En la a veces mal interpretada capacidad de la Oposición, no solo para controlar al Gobierno municipal, sino también para:
 - Imponer resoluciones y políticas al Gobierno en minoría, mediante la presentación de propuestas de acuerdo al Pleno y la promoción de Plenos extraordinarios.
 - Como consecuencia de ello, la capacidad de la Oposición de tomar la iniciativa para tramitar y aprobar instrumentos muy importantes de gobierno municipal, como el Presupuesto, las Ordenanzas fiscales, la decisión de las formas de gestión de los servicios públicos, operaciones financieras, etc., contra la voluntad del Gobierno.
 - Presentar mociones de carácter resolutivo al Pleno en la parte de control que, en ocasiones, van mucho más allá de la función de control.
 - Solicitar informes de forma colegiada al secretario y al interventor, cuando los concejales peticionarios supongan una cuarta parte de los miembros de la Corporación.
 - Acceder a la documentación e información municipal, como premisa previa y necesaria para el ejercicio del cargo.

Estas debilidades, sin embargo, no pueden ni deben provocar nunca, en mi opinión, un intercambio de facto de los papeles que el legislador ha atribuido al Gobierno y a la Oposición y, en consecuencia:

- a. Ni pueden dar lugar al gobierno de la Oposición en la sombra, porque, como hemos señalado al inicio de este estudio, ello supondría una perversión del sistema.
- b. Ni pueden desvirtuar las competencias propias que el legislador ha depositado en manos del alcalde, precisamente para garantizar la gobernabilidad.

3

Algunas de las herramientas de los alcaldes para gobernar en minoría

Para contrarrestar estas debilidades y las tentaciones de generar un gobierno de facto de la Oposición, seguramente el instrumento más importante lo constituya la preexistencia de un ROM actualizado, que contemple las reglas esenciales de la organización y el funcionamiento municipal, porque sin perjuicio de su posible y permanente actualización, marcará de inicio reglas objetivas e imperativas de obligado cumplimiento en la organización, el funcionamiento y, en general, el Gobierno municipal.

Y es que las reglas del juego deben fijarse antes de iniciar la partida, o lo que es lo mismo, y hablando en sentido figurado, las reglas del juego, en este caso las normas de funcionamiento, deben aprobarse en tiempos de paz para regir los tiempos de guerra.

En consecuencia, la primera herramienta a utilizar es sin ninguna duda el ejercicio del mayor exponente reconocido por nuestro legislador en materia de autonomía local, que no es otro que la potestad de autoorganización, dando la importancia que merece al Reglamento Orgánico Municipal, en particular teniendo en cuenta los dos factores siguientes:

- a. Su posición ordinal preferente en materia de organización respecto del ROF, declarada de forma reiterada por la Jurisprudencia¹³, que en relación con esta cuestión ha manifestado lo siguiente: “[...] erró la Sala de instancia para anular los preceptos municipales reseñados en base al Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, cuando esta Norma, según declaró el Tribunal Constitucional en la sentencia número 214/1989, tiene un carácter supletorio o subsidiario de los Reglamentos Orgánicos aprobados por las Corporaciones locales”.
- b. La consideración del ROM por la Jurisprudencia como instrumento idóneo para regular la organización complementaria, el funcionamiento, el estatuto del concejal, los grupos políticos municipales y la participación ciudadana.

Además, y como complemento, entendemos que el alcalde de un gobierno en minoría tiene otras herramientas para alcanzar la gobernabilidad, entre las que tienen una considerable importancia las que a continuación se relacionan:

13. Véase, entre otras, la STS de 17 de marzo de 2009 (Ar. RJ\2009\2494).

1. LA NEGOCIACIÓN Y EL CONSENSO COMO DINÁMICA DE GOBIERNO, a pesar de la escasa cultura de consenso de nuestro sistema, lo que exige de inicio una conducta del Gobierno de:
 - a. Respeto escrupuloso del derecho de participación política de la Oposición y, por tanto, de su labor de control, sin perjuicio del paralelo respeto que debe tener la Oposición por la labor del Gobierno.
 - b. Facilitar la existencia auténtica de paredes de cristal, que permitan y faciliten de verdad el acceso de la Oposición a la información y documentación municipal, como requisito ineludiblemente indispensable para que la Oposición pueda desarrollar su verdadera función de control.
2. EL AMPLIO MARCO COMPETENCIAL QUE NUESTRA LEGISLACIÓN HA CONFIADO A LOS ALCALDES, haciéndoles receptores de un amplio abanico de competencias propias y de las llamadas competencias residuales, es decir, las que el legislador atribuye al municipio sin asignarlas a un órgano en concreto.
3. LA POSIBILIDAD DE DISPOSICIÓN ABSOLUTA DE INFORMES DEL SECRETARIO Y DEL INTERVENTOR –a los que los demás concejales tan solo pueden acceder mediante una solicitud colegiada– y, en general, de todos los profesionales municipales, en su condición de jefe máximo de personal y de director de todos los servicios municipales.
4. EL APROVECHAMIENTO DE LOS EFECTOS FAVORABLES DERIVADOS DE LA DISTINCIÓN ENTRE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y ÓRGANOS DE GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN, pues mientras en los primeros el derecho de participación política de la Oposición exige su presencia proporcional, tal como sucede en las Comisiones o los máximos órganos de gobierno de los entes instrumentales –Junta General de las sociedades mercantiles, Asambleas o Plenarios de organismos autónomos, etc.–, en los segundos, es decir, en los Consejos de Administración de las sociedades o en las Comisiones Ejecutivas de otros entes instrumentales, como solo constituyen órganos de gestión y administración, no resulta obligada su presencia.
5. LA POSIBILIDAD DE PLANTEAR UNA CUESTIÓN DE CONFIANZA Y DE ACUDIR A LAS ATRIBUCIONES EXCEPCIONALES DE LA JUNTA DE GOBIERNO.
La cuestión de confianza, que fue incluida en la LOREG, junto con una nueva regulación de la moción de censura, por la Ley Orgánica

8/1999, de 21 de abril, surge, según su Exposición de Motivos, por la necesidad de arbitrar mecanismos que permitan superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de toma de decisiones en estas materias, ante la gran trascendencia que las mismas tienen para el desarrollo del gobierno municipal, a pesar de las importantes críticas de parte de la doctrina de la época, que consideró que de este modo se introducían importantes restricciones al principio democrático.

La cuestión de confianza se constituye así como una prerrogativa del alcalde, que es el único que puede plantearla mediante su incorporación expresa en el correspondiente punto del orden del día de una sesión plenaria, siempre que los Presupuestos, el ROM, las Ordenanzas fiscales o la aprobación final de los instrumentos de planeamiento urbanístico general hayan sido previamente sometidos a la consideración del Pleno, sin que hubiesen obtenido la mayoría necesaria para su aprobación, lo que significa un reforzamiento de su posición, pero también constituye un instrumento de fiscalización y control del Pleno respecto del resto de órganos del Gobierno municipal.

Según la LOREG, una vez incluida la cuestión de confianza en el orden del día de una sesión plenaria, esta será sometida, forzosamente, a la deliberación del Pleno y a su votación, mediante el sistema de votación nominal, requiriendo para que prospere el mismo quórum exigido por la ley para la aprobación del asunto al que esté vinculada.

De no prosperar la cuestión de confianza, el alcalde cesa automáticamente en su cargo, aunque permanece en funciones hasta la toma de posesión de su sucesor, pues, en este caso, se procede a un nuevo procedimiento de elección de alcalde mediante el sistema ordinario regulado por el artículo 196 de la LOREG, es decir, mediante una sesión plenaria que, sin embargo, goza de algunas peculiaridades, pues queda convocada automáticamente para las 12 horas del décimo día hábil siguiente al de la votación del acuerdo relativo a la cuestión de confianza, con los mismos efectos que se derivan de una renuncia ordinaria del alcalde a su cargo, pero con la salvedad de que, en los municipios con población superior a 250 habitantes, el alcalde queda excluido de la posibilidad de elección, al perder, a estos efectos, la condición de cabeza de lista, pasando a ocupar su lugar el segundo de la misma.

En los municipios de población comprendida entre 100 y 250 habitantes, el alcalde cesante tampoco podrá ser candidato a la alcal-

día, ni proclamado alcalde, en defecto de un candidato que obtenga el voto de la mayoría absoluta del número legal de concejales. En este caso, si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría, es proclamado alcalde el concejal que haya obtenido más votos populares en las elecciones, excluido el alcalde cesante.

Este sistema general no resulta aplicable, en cambio, cuando la cuestión de confianza se vincula a la aprobación del Presupuesto anual o a su modificación, pues, en este caso, si se rechaza la cuestión de confianza vinculada a este, se entiende automáticamente otorgada posteriormente y aprobado el proyecto de Presupuestos, si dentro del mes siguiente a su votación no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a alcalde, o si, presentada esta, no prospera, sin que a estos efectos resulte aplicable la limitación establecida por la LOREG, en cuanto a la imposibilidad de suscribir más de una moción de censura durante el mandato.

Del mismo modo que sucede respecto de la moción de censura, la LOREG también prevé determinadas limitaciones en cuanto a la cuestión de confianza, al establecer que los alcaldes no puedan plantear más de una cuestión de confianza cada año, contado desde el inicio de su mandato, ni más de dos durante la duración total del mismo, y al impedir que se puedan plantear cuestiones de confianza durante el último año de mandato de la Corporación, ni tampoco desde que se haya presentado oficialmente una moción de censura, en tanto esta no haya sido votada.

El problema más importante que plantea la regulación de la cuestión de confianza es el de las limitaciones que el resultado de su votación lleva inherentes respecto a la libre manifestación de la voluntad de los concejales al emitir sus votos, en tanto que, por una parte, los concejales que voten a favor de la aprobación de un asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza, quedan impedidos para firmar una moción de censura contra el alcalde que la hubiera planteado durante un plazo de seis meses contado a partir de su votación y, por otra parte, estos concejales tampoco podrán votar en contra del asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza durante el mismo plazo, siempre que sea sometido a votación en los mismos términos que en la primera ocasión, hasta el punto de que, de emitir efectivamente este voto contrario, este será considerado nulo de pleno derecho por imperativo expresamente establecido por la LOREG.

Se trata, en consecuencia, de una importante prerrogativa del alcalde, aunque, respecto del Presupuesto municipal, podemos prever su

segura inutilidad, si tenemos en cuenta que la nueva redacción dada a la Disposición Adicional 16.^a de la LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, apoderó a la Junta de Gobierno para adoptar, aunque con carácter excepcional y dando posteriormente cuenta al Pleno, determinadas decisiones sobre aspectos de competencia plenaria que en una primera votación no alcanzaran las mayorías necesarias para prosperar, refiriéndose en concreto a las materias siguientes:

- a. El Presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, cuando exista uno prorrogado.
- b. Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste previstos por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- c. Los planes de saneamiento o de reducción de deudas.
- d. La entrada de la entidad local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y, en particular, las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio.

En cualquier caso, nunca debe olvidarse que, sin perjuicio de la posibilidad de que la Oposición presente enmiendas al Presupuesto, su formación es una competencia exclusiva del alcalde.

6. LA TITULARIDAD DEL VOTO DE CALIDAD, que en el caso de mayorías muy justas, puede desbloquear determinados acuerdos con empates persistentes.
7. LA POTESTAD DE CONVOCATORIA, DE DEFINICIÓN DEL ORDEN DEL DÍA DEL PLENO Y DE DIRECCIÓN DE LA SESIÓN PLENARIA, FRENTE A LA ACCIÓN COLEGIADA DE LA OPOSICIÓN PARA PLANTEAR PLENOS EXTRAORDINARIOS, PROPUESTAS DE ACUERDO, MOCIONES, RUEGOS Y PREGUNTAS.

Respecto del tema que analizamos, es seguramente la potestad de la Oposición de plantear Plenos extraordinarios, propuestas de acuerdo, mociones, ruegos y preguntas, la que produce, si no es bien interpretada, mayores riesgos de distorsionar el verdadero papel de control que nuestro Ordenamiento atribuye a la Oposición, provocando con ello la posible perversión del sistema que venimos comentando, y generando en ocasiones, indirectamente, un intercambio de fun-

ciones no querido por el legislador, por lo que analizaremos pormenorizadamente a continuación cada una de estas iniciativas.

a. Convocatoria de sesiones plenarias a instancia de la Oposición

Estas sesiones extraordinarias, como ha señalado el Tribunal Supremo¹⁴, constituyen una manifestación de un principio consustancial al pluralismo democrático, como es el de la participación de los grupos minoritarios en el funcionamiento de las instituciones representativas.

Ahora bien, en tanto estas sesiones no se celebran de acuerdo con un calendario previamente establecido, sujeto a una periodicidad predeterminada, sino que obedecen a la necesidad de tratar asuntos determinados a propuesta de la Oposición, debemos tener claro, de salida, que estamos ante sesiones plenarias de naturaleza extraordinaria –de ahí la necesidad de que su convocatoria deba ser motivada– y en las que, a diferencia de lo que ocurre en las sesiones ordinarias, no se pueden adoptar acuerdos sobre temas no incluidos en su orden del día, por imposición expresa del artículo 48.2 del TRLHL que, después de establecer la necesidad de que las convocatorias de estas sesiones expresen los puntos a los que deben circunscribirse las deliberaciones y los acuerdos a adoptar, establece que, fuera de estos, no se podrán tratar otros asuntos. En el mismo sentido se expresa el artículo 103.4 del TRLMC.

La razón de esta previsión descansa, según ha señalado el Tribunal Supremo¹⁵, en la especial naturaleza de estas sesiones, que deben circunscribirse a los temas expresamente incluidos en su convocatoria, sin que puedan ser objeto de ampliación, ni siquiera mediante declaración de urgencia, por lo que, aunque el artículo 51 del TRRL, que es el único que determina la nulidad de los acuerdos que se adopten contraviniendo esta previsión, no tiene carácter básico, lo cierto es que, aun prescindiendo de su aplicación, se llega a idéntica solución, resultando nulos los acuerdos que se adopten en una sesión extraordinaria del Pleno cuando no figuren incluidos previamente en el orden del día.

Tampoco debe figurar en el orden del día de estas sesiones la parte de control, para el debate o formulación de las mociones, los ruegos y las preguntas por parte de los grupos políticos municipales a que se refiere el artículo 46.2. i) de la LBRL, pues este precepto las circunscribe únicamente a las sesiones ordinarias; ni tampoco la aprobación del borrador del acta de la sesión anterior, por los motivos ya expuestos en el apartado anterior.

Se trata de sesiones extraordinarias que deben ser convocadas por el alcalde o alcaldesa a solicitud de una cuarta parte, como mínimo, del número

14. SSTs de 10 de diciembre de 1999 (Ar. 8829) y de 9 de octubre de 1997 (Ar. 8320).

15. La STS de 12 de febrero de 1990 (Ar. 1140) señala que las dudas que pueda ofrecer la identidad de los firmantes no pueden servir de base para denegar la convocatoria de la sesión.

legal de miembros de la Corporación, como manifestación de su derecho de participación política. En este caso, los concejales y concejalas proponentes deben solicitar por escrito, debidamente firmado por todos ellos, la convocatoria de la sesión, razonando y motivando¹⁶ la necesidad de su celebración, los puntos a incluir en el Orden del Día¹⁷ y el texto de las propuestas de los acuerdos que se pretendan adoptar¹⁸, con la limitación de que ningún concejal podrá suscribir más de tres solicitudes de esta naturaleza al año.

A estos efectos, entendemos que no serán computables las solicitudes de sesiones plenarias que, por las razones que sean, no lleguen a ser convocadas y/o celebradas.

En las sesiones plenarias de carácter extraordinario convocadas a iniciativa de los concejales y concejalas, como ha señalado el Tribunal Supremo¹⁹, cuando el alcalde o alcaldesa efectúa su convocatoria, ejerce una competencia estrictamente reglada, que no admite valoraciones como las que en esta sentencia se planteaban por la Alcaldía²⁰, consistentes en la banalidad de la

16. La ausencia de esta motivación, a juicio del Tribunal Supremo manifestado en su sentencia de 29 de abril de 1992 (Ar. 4092), es un defecto subsanable que no puede tampoco servir de base para denegar la convocatoria del Pleno.

17. La acotación del alcance y contenido de los temas a tratar, a pesar de que es recomendable, no siempre será determinante del alcance de la sesión que al efecto se convoque, como se deduce de la STS de 30 de noviembre de 2000 (Ar. 10367), que ha admitido fórmulas genéricas como “el debate y la resolución que proceda sobre delegaciones de competencias efectuadas por el Pleno Municipal en la Comisión de Gobierno”. En este supuesto el Tribunal entiende no ajustada a derecho la negativa de un alcalde de someter a votación las delegaciones de competencias efectuadas por el Pleno en la Comisión de Gobierno, basándose en que los solicitantes de la celebración de la sesión circunscribieron su petición respecto a este concreto punto del Orden del Día a que se les suministrara información sobre tales competencias, sin incluir una propuesta pertinente a lo que sobre esta materia debía resolver el Pleno, por entender que “pedir al Pleno una resolución sobre las controvertidas delegaciones de competencia, equivale a proponer que se pronuncie sobre la continuidad o no de dichas delegaciones”.

18. Esta precisión no se recoge expresamente en la Ley, pero entendemos que si la documentación de las sesiones plenarias debe estar en la Secretaría de la Corporación a partir de su convocatoria, para que todos los miembros de la Corporación tengan acceso a la misma, resulta necesario que se aporten los textos concretos de las propuestas. También es necesario desde otro punto de vista, para analizar si se trata de competencias del Pleno, si requieren algún informe que sea preceptivo, si tienen repercusión económica, a efectos de su previa fiscalización por la Intervención, etc.

19. STS de 10 de diciembre de 1999 (Ar. 8829).

20. Las SSTS de 5 de noviembre de 1999 y 9 de diciembre de 2000 (Ar. 2011 y 10685) admiten, en cambio, en un caso, la demora de la convocatoria del Pleno extraordinario solicitado por los concejales y concejalas para acordar solicitar a otras Administraciones unas ayudas, en forma de aval, para una actividad comercial que se realizaba en el municipio, hasta tanto el alcalde o alcaldesa obtuviera resultado de algunas gestiones que se estaban llevando a cabo con los titulares de la actividad sobre las posibles soluciones y, en el otro caso, la denegación de la convocatoria de la sesión plenaria solicitada para ratificar unos despidos de personal laboral, por estar pendientes de resolución del recurso de súplica interpuesto contra la sentencia del Juzgado social.

propuesta o en el hecho de haber sido ya debatida, aunque, en mi opinión, esto no supone que quede enervada la competencia del alcalde para determinar los puntos que deban integrar el Orden del Día, sino solo que esta posibilidad se somete a autorización, pues la incorporación de otros puntos nuevos, distintos de los propuestos por los solicitantes, requiere la autorización expresa de la convocatoria por parte de estos²¹.

Respecto de esta cuestión, hasta la reforma operada en el artículo 46 de la LBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril, se entendía que el ROM podía contemplar la previsión de que el alcalde o alcaldesa quedara facultado para excluir del Orden del Día, de forma motivada, alguno de los puntos propuestos por los concejales y concejalas peticionarios, cuando esto se basara, única y exclusivamente, en la falta de competencia del Ayuntamiento o del Pleno para la adopción de los acuerdos relativos a los asuntos propuestos. Así parecía deducirse de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo²², en particular en un pronunciamiento en el que analizó la denegación por un alcalde de la convocatoria de un pleno de esta naturaleza, entre otros motivos, por el hecho de que alguno de los asuntos propuestos no era de competencia plenaria. De esta sentencia se podía extraer lo siguiente:

- a. Por una parte, el Tribunal recordó la doctrina fijada en alguna de sus sentencias anteriores²³, y señaló abiertamente que no toda solicitud de esta naturaleza debe ser obligatoriamente estimada, especialmente cuando se polarice, como era el caso, en demandas de informes de carácter genérico.
- b. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el Tribunal Supremo, en lugar de rechazar frontalmente tal posibilidad, se preocupa de justificar de alguna manera la existencia de competencias plenarias en el caso concreto que estaba enjuiciando, al señalar: “[...] sin negar que el contratar y despedir al personal laboral de la Corporación, así como el nombrar y cesar al personal interino y eventual, figuren entre las atribuciones específicamente atribuidas a los Alcaldes [...], también lo es que el Pleno no está privado de ciertas facultades de control sobre estas materias, bien sea determinando el número y características del personal eventual, bien aprobando las bases para la selección de personal, bien ratificando el despido del personal laboral [...]. Y, lo que es más importante, como órganos de gobierno

21. En este sentido debe entenderse modificado el artículo 78.2 del ROF. Véase STS de 5 de abril de 2000 (Ar. 4016).

22. STS de 5 de abril de 2000 (Ar. 4016).

23. SSTs de 8 de julio de 1986 (Ar. 4227) y 5 de octubre de 1987 (Ar. 6701).

municipal tienen igualmente encomendada la gestión de los intereses propios de las correspondientes colectividades [...], así como el servir con objetividad los intereses públicos [...]. En consecuencia no es posible considerar como tema ajeno a la competencia del Pleno del Ayuntamiento la convocatoria de una sesión para discutir el posible abuso que pueda efectuar uno de los órganos municipales de las facultades concretas que tiene conferidas, cuando la solicitud de convocatoria expresa de manera inequívoca que con dicha convocatoria se persigue plantear la contratación de personal sin respetar las prescripciones legales, [...]”.

En cambio, en otro de sus pronunciamientos, el Tribunal Supremo es más rotundo y entiende que: “[...] no cabe admitir ni apreciar ninguna facultad o competencia del Alcalde para demorarlo –el Pleno– ni menos para no convocarlo [...]”.

En la actualidad, esta última interpretación parece ser la postura dominante. Sin embargo, y aunque la primera interpretación no está exenta de importantes dudas, en particular teniendo en cuenta que en las sentencias que la sustentaban se analizaban unos supuestos que se habían producido con anterioridad a la modificación de la LBRL, la verdad es que me resisto a creer que no pueda denegarse la convocatoria de una sesión plenaria para debatir asuntos respecto de los cuales el Pleno sea manifiestamente incompetente de modo patente y notorio, por tratarse de asuntos de la competencia de otros órganos y no referirse a la fiscalización y control del Pleno sobre los actos dictados por aquellos otros órganos²⁴, sino a la suplantación de estos. Imaginemos, por ejemplo, que la convocatoria del Pleno se solicita para modificar el régimen de delegaciones de competencias previamente conferidas por el alcalde o alcaldesa. Ello sin perjuicio de entender que las propuestas de fiscalización y control tienen en nuestro sistema legal actual un canal específico, como es la parte de control de las sesiones plenarias de carácter ordinario.

Por el contrario, resulta evidente que este derecho de ejercicio colegiado de los concejales y concejalas para instar la convocatoria de sesiones de carácter extraordinario no podrá quedar enervado, en ningún caso, por la incorporación de los asuntos que estos hayan propuesto en el Orden del Día de una sesión ordinaria o de una extraordinaria, salvo que el alcalde o alcaldesa quede expresamente autorizado para ello por los solicitantes de la convocatoria.

24. Según la STS de 27 de mayo de 1999 (Ar. 3670), cuando el objeto de la sesión es fiscalizar la actuación de otro órgano corporativo, por ejemplo la de un concejal delegado, procede su celebración, con independencia de cómo sea la materia sobre la que verse tal delegación.

Por otra parte, y por lo que se refiere a la convocatoria de las sesiones del Pleno propuestas por una cuarta parte de los concejales y concejalas, el artículo 48 del TRRL, con carácter de norma básica, impone al alcalde o alcaldesa la obligación de convocar la sesión correspondiente dentro de los cuatro días siguientes, no pudiendo demorar su celebración por más de quince días, a tenor de lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LBRL, según la nueva redacción dada a este precepto por la Ley 11/1999, de 21 de abril.

Lo cierto, sin embargo, es que en relación con esta cuestión, y a partir de la modificación operada en la LBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril, se plantearon algunas dudas respecto de la vigencia del plazo máximo legal de cuatro días que para efectuar la convocatoria de la sesión establece el TRRL, ya que, con la redacción actual del artículo 46.2.a) de la LBRL, se podría entender que el plazo para convocarla y para celebrarla es de 15 días, pero lo cierto es que esta tesis tampoco puede sostenerse, pues este último precepto, más que identificar, confunde los términos “convocatoria” y “celebración”, pues es imposible convocar válidamente una sesión extraordinaria del Pleno el día que hace el número 15 a partir de que ha sido solicitada y a la vez celebrar la sesión correspondiente el mismo día, salvo en el supuesto de sesiones extraordinarias urgentes.

Es por ello que, teniendo en cuenta que el plazo de cuatro días fijado por el TRRL permitiría cumplir los plazos de convocatoria para que la sesión se celebrara, como máximo, a los 15 días de haber sido solicitada, y que, por tanto, no puede considerarse totalmente derogado, entendemos que a partir de aquella reforma este precepto ha podido perder su carácter básico, y han quedado habilitados tácitamente los reglamentos orgánicos para regular esta cuestión, dentro del marco legal contemplado en el artículo 46.2. a) de la LBRL y en el artículo 98.a) del TRLMC, que permitiría convocar el Pleno después de los cuatro días a que se refiere el TRRL, siempre que se efectúe esta convocatoria con dos días de antelación a su celebración, y que esta tenga lugar, como máximo, dentro de los 15 días siguientes a su solicitud.

Esta forma rogada de convocatoria de los Plenos a instancias de los concejales y concejalas ha sido una constante en nuestro derecho local de las últimas décadas, pero también ha sido una constante, como pone de manifiesto la gran litigiosidad que este tema ha planteado, el entorpecimiento del ejercicio de este derecho por parte de algunos alcaldes y alcaldesas que han negado su convocatoria, incluso cuando se producía la intervención del Estado²⁵.

25. La STS de 16 de mayo de 2000 (Ar. 4311) admitió la legitimación del Estado para, al amparo de lo dispuesto por el artículo 65 de la LBRL, interesar del alcalde o alcaldesa la convocatoria de un pleno extraordinario negado a los concejales y concejalas solicitantes, que representan la cuarta parte de la Corporación, por entender que tal negativa infringe la legislación estatal.

Esta situación fue, precisamente, la que motivó la modificación operada en la LBRL en 1999, mediante el establecimiento de un sistema de convocatoria automática o convocatoria *ope legis* de las sesiones plenarias instadas por los concejales y concejalas, por lo que cuando el presidente de la Corporación no convoque el Pleno extraordinario solicitado por estos para su celebración dentro de los quince días siguientes, quedará automáticamente convocado para las 12 horas del décimo día hábil siguiente al de la finalización de dicho plazo, circunstancia que, por evidentes razones de seguridad jurídica, deberá ser notificada por el secretario o secretaria de la Corporación a todos sus miembros el día siguiente a la finalización del plazo legalmente establecido para que el Pleno se hubiera celebrado originariamente.

En estos casos será indiferente que el alcalde o alcaldesa, o quien legalmente le sustituya, asista o no a la sesión, pues en estos supuestos, por imperativo legal, el Pleno queda válidamente constituido con la presencia mínima de un tercio del número legal de sus miembros, siempre que no sea inferior a tres, y la asistencia del secretario o secretaria²⁶ de la Corporación o de quien legalmente le sustituya, bajo la presidencia del miembro de la Corporación de mayor edad entre los presentes en el acto.

Estas nuevas previsiones legislativas, en mi opinión, no tienen la suficiente precisión, al no prever las consecuencias que puedan derivarse de las solicitudes que no cumplan los requisitos legalmente establecidos, o que propongan la celebración de sesiones plenarias respecto de asuntos que desborden la competencia municipal o la expresamente atribuida al Pleno, ya que entiendo que cuando el escrito de petición no cumpla los requisitos formales señalados por el legislador o el Pleno fuera incompetente para debatir la totalidad de los asuntos que configuraran el Orden del Día propuesto por los concejales y concejalas, debería caber la posibilidad de que el alcalde o alcaldesa, mediante resolución motivada notificada a los interesados, denegara tal petición, sin perjuicio de que esta decisión pueda ser recurrida por los interesados ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa²⁷, lo que, en

26. La presencia del secretario o secretaria o de quien legalmente le sustituya, es un requisito necesario para la validez de la sesión. En este sentido, además de la sentencia del Tribunal Supremo de 2001 que ya hemos recogido en estas notas, podemos citar en el mismo sentido la de 3 de febrero de 1999 (Ar. 1379).

27. A efectos de la interposición del recurso, no existe litisconsorcio activo necesario de los concejales y concejalas proponentes del Pleno. STS de 27 de mayo de 1999 (Ar. 3670). Por su parte, la STS de 16 de mayo de 2000 (Ar. 4311) admite la legitimación de la Administración del Estado para, al amparo de los artículos 65 de la LBRL y 78 del ROF, interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo contra la denegación del alcalde o alcaldesa de la convocatoria de este tipo de sesiones plenarias, por suponer una infracción del Ordenamiento Jurídico.

mi opinión, debería neutralizar la convocatoria automática del Pleno extraordinario, por no darse los requisitos legalmente exigidos para que el mismo pueda ser válidamente celebrado.

En cambio, cuando, de los asuntos propuestos, solo alguno de ellos excediese de la competencia municipal o de la competencia del Pleno, el alcalde o alcaldesa debería quedar únicamente facultado para dictar resolución motivada, que deberá notificar a los solicitantes, denegando parcialmente su solicitud en lo referido, única y exclusivamente, a este extremo, pero manteniendo la obligación de convocar el Pleno correspondiente y la posibilidad de su eventual convocatoria automática por ministerio de la ley, respecto de los demás puntos del Orden del Día propuesto.

En este sentido, con el fin de solventar estos problemas, se podía haber adoptado una solución similar a la adoptada por el legislador con la presentación de la moción de censura, es decir, una previa intervención formal del secretario, para informar sobre su viabilidad legal desde el punto de vista competencial.

Otro problema que se suele plantear en relación con la convocatoria de sesiones plenarias a instancia de los concejales y concejalas, es el hecho de que, normalmente, el Orden del Día de estas sesiones estará configurado por asuntos que no han sido dictaminados previamente por la Comisión Informativa correspondiente, a pesar de que ello constituye un requisito necesario de validez, aunque nada impide que, aportadas las correspondientes proposiciones o propuestas de acuerdo, a instancias del alcalde o alcaldesa, se les dé el trámite correspondiente con carácter previo a la celebración del Pleno, por lo que se refiere tanto al dictamen de la Comisión Informativa como a la instrucción previa del correspondiente expediente que disponga de los informes y demás documentos legalmente preceptivos, ya que resulta evidente que en este caso cada uno de los puntos del Orden del Día, al no estar referidos a la parte de control, constituye una propuesta de resolución y, en consecuencia, debe cumplir los requisitos exigidos por la ley que comento en el apartado siguiente.

Sea como sea, lo que es aconsejable es que sea el ROM el instrumento normativo que, en desarrollo de las previsiones legales, aclare estos extremos, complementando las normas legales con una regulación que, con cierta osadía y sin contradecirlas, sea más precisa.

b. Posibilidad de presentación de propuestas de resolución para su debate y votación por el Pleno

Este derecho se encuentra reconocido tanto a los grupos municipales como a los concejales y concejalas, aunque en este caso de forma colegiada —un mínimo de tres—, salvo que no se hayan constituido grupos políticos mu-

nicipales, pues en este supuesto podrán presentarse por todos los concejales y concejalas individualmente considerados. En virtud de dicho derecho estos quedan habilitados para presentar al Pleno propuestas de resolución para debate y votación, que deben incluirse, necesariamente, en el Orden del Día cuando se hayan presentado antes de su convocatoria, quedando supeditadas, de lo contrario, a que el Pleno las considere de urgencia, mediante un previo acuerdo adoptado por mayoría absoluta del mismo.

Según dispone el artículo 106 del TRLMC, puede considerarse que una propuesta de resolución es una proposición formulada por escrito, a través del Registro General, por un mínimo de tres concejales y concejalas o por un Grupo Político Municipal, que tiene por objeto proponer al Pleno la adopción de uno o varios acuerdos en relación con un asunto determinado de competencia municipal, cuando por su naturaleza no tenga el carácter de acto de control ni, en consecuencia, deba formar parte de las mociones incluidas en la parte de control del Orden del Día.

Este derecho plantea, no obstante, la duda de si estas propuestas de resolución, al estar referidas a los asuntos de gestión, ya que están configuradas por el TRLMC como distintas de las mociones, requieren o no el previo dictamen de la Comisión Informativa correspondiente y, en su caso, si el ROM así lo puede determinar, posibilidad que, cuando no se planteen por el procedimiento de urgencia, creo que es perfectamente factible, pues no se pueden predicar diferencias en cuanto a la participación política de los miembros del Gobierno respecto de los de la Oposición, y del mismo modo que los grupos de la Oposición tienen derecho a conocer los asuntos antes del Pleno, mediante las Comisiones Informativas, el Gobierno municipal debe tener idéntico derecho.

En este caso, tanto si se presentan para su inclusión en un pleno ordinario, como si constituyen parte de los puntos de un pleno extraordinario convocado a instancia de la Oposición, resultan de aplicación, y entiendo que así lo puede determinar el ROM, las reglas esenciales que resultarían de aplicación si se tratara de un asunto incluido en el Orden del Día por el alcalde, en cuanto a los trámites y documentos públicos indispensables exigidos por el legislador.

En este sentido, cabría la aplicación de las previsiones contenidas en la legislación de procedimiento administrativo sobre enmienda de la solicitud, a fin de que el alcalde, con suspensión de los plazos legales, instara a los peticionarios a que complementaran su solicitud, con advertencia de que, de no atender este trámite, se les tendría por desistidos de su petición.

Por último, como ya he adelantado en el apartado anterior, es evidente que debe tratarse de propuestas de resolución de la parte de gestión del

Pleno, referidas a asuntos de su competencia, no de la competencia de otras Administraciones u órganos municipales, a menos que se limiten a censurar una actuación o a declarar un posicionamiento, aunque en este último caso estaríamos más ante mociones de la parte de control que ante auténticas propuestas de resolución. Estas exigencias competenciales también deben darse cuando se presenten al Pleno por urgencia, pues, como ha señalado la Jurisprudencia²⁸, aunque refiriéndose a las mociones: “[...] el que el Pleno haya declarado la urgencia de las mociones ello no impide el que se pueda y deba analizar si el contenido de las mismas es o no competencia del Pleno, o del Alcalde, pues si la competencia para las mismas está atribuida al Alcalde, no se podían ni se pueden en Pleno analizar tales mociones, aunque haya sido declaradas urgentes, pues la posibilidad de las mociones de urgencia a que se refiere el artículo 97 citado lo son solo y exclusivamente para aquellas cuestiones que sean de la competencia del Pleno y por tanto no se pueden utilizar para privar al Alcalde de sus competencias”.

c. Posibilidad de presentación de mociones, ruegos y preguntas en la parte de control

Los concejales y concejalas de la Oposición también tienen derecho a formular ruegos y preguntas y a presentar mociones en la parte dedicada a control de los plenos ordinarios.

A estos efectos, el artículo 98.e) del TRLMC establece la obligación de que esta parte tenga una sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutoria, y de que las reglas de funcionamiento de la entidad, establecidas o no en una norma orgánica, garanticen de forma efectiva la participación de todos los grupos municipales en la formulación de los ruegos, preguntas y mociones en las sesiones de carácter ordinario.

a) Ruegos y preguntas:

La formulación de ruegos y preguntas, no obstante, es un derecho que se lleva a cabo en todas las sesiones ordinarias del Pleno corporativo, que el artículo 105 del TRLMC reconoce, también, a los miembros de la Corporación individualmente considerados, y que constituye un sistema de control ordinario de la gestión corporativa, pero también un sistema de solicitud de información, en ambos casos, en ejercicio de su derecho de participación política.

Por **ruegos** debemos entender la formulación por parte de los concejales y concejalas, o de los grupos políticos municipales, de una propuesta de actuación dirigida a alguno de los órganos de gobierno municipal, ya se trate del alcalde o alcaldesa o de la Junta de Gobierno, o de los concejales y

28. STS de 17 de febrero de 2004 (Ar. RJ\2004\1524).

concejalas que ejerzan competencias por delegación de aquel. Respecto de los ruegos debemos tener en cuenta, en primer lugar que, en tanto que constituyen únicamente propuestas de actuación, ni quedan limitados a materias de la competencia del Pleno, lógicamente, ni dan lugar a la adopción de acuerdo alguno, de lo que se deduce que estos ruegos no deben generar debate ni, evidentemente, tienen carácter vinculante para el órgano al que van dirigidos.

Por lo que se refiere a las **preguntas**, entendiendo por tales las cuestiones planteadas por los concejales y concejalas o por un determinado grupo municipal a los distintos órganos de gobierno del Ayuntamiento en relación con su actividad, debemos señalar que estas se efectúan en el mismo punto del Orden del Día de las sesiones ordinarias que los ruegos, y tienen por objeto obtener determinada información en relación con la actividad municipal, por lo que tampoco deben generar debate, ni dar lugar a decisión ejecutiva alguna de carácter vinculante, y únicamente otorgan al concejal o concejala o al grupo promotor de la pregunta un derecho a ser contestado.

Tanto los ruegos como las preguntas pueden ser formulados verbalmente en la propia sesión o presentarse por escrito, con carácter previo a la misma, en los términos que al efecto establezca el propio ROM, pudiendo ser contestadas las preguntas en la propia sesión o posteriormente, mediante escrito dirigido personalmente al Grupo o concejal que las haya formulado, a menos que se hayan presentado por escrito con 24 horas de antelación a la celebración de la sesión, en cuyo caso deben ser contestadas en la misma sesión, excepto por razones justificadas que lo impidieran.

El problema nuclear que se ha venido planteando en relación con los ruegos y preguntas en la práctica, es el de la posibilidad de establecer, mediante el ROM, un número máximo de ruegos y preguntas a formular en cada sesión de carácter ordinario por los grupos políticos municipales o por los concejales y concejalas, posibilidad que, en mi opinión, es factible, siempre que se cumpla el principio de igualdad, dando un trato objetivo e igualitario a todos los grupos políticos municipales, y de hecho esta posibilidad ha sido expresamente admitida por la Jurisprudencia²⁹, pudiendo regular el ROM, también, su procedimiento de presentación y, en su caso, de contestación, y determinados parámetros sobre el tiempo de exposición de los ruegos o preguntas.

b) Mociones:

La moción, por el contrario, es una propuesta formulada, única y exclusivamente, por uno o varios grupos políticos municipales, mediante escrito ingresado en el Registro General, a efectos de su inclusión en la parte de

29. STSJ de las Islas Canarias de 30 de junio de 2006 (Ar. RJCA\2006\955).

control del Orden del Día de los plenos ordinarios, sin necesidad del previo dictamen de ninguna Comisión Informativa.

Como consecuencia de estas previsiones legales, los órdenes del día de los plenos ordinarios deben dividirse en dos partes. La primera, que la Ley denomina parte resolutive, entiendo que se identifica con los asuntos ordinarios de gestión del Ayuntamiento, mientras que la parte de control entiendo que está integrada, además de por los ruegos y preguntas que puedan plantear los miembros de la Corporación al finalizar la sesión, por las mociones, lo que nos plantea una primera cuestión –ya que el legislador no se ha molestado en definir las– que es si estas mociones de la parte de control tienen o no carácter resolutive.

En mi opinión, nada impide que estas mociones puedan tener carácter resolutive, y de hecho es lo más habitual, pero considero de fundamental importancia que al proponerlas se haga constar que se trata de mociones a incluir en esta parte de control del Orden del Día de la sesión, a fin de diferenciarlas de las propuestas de resolución que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106 del TRLMC, se elevan al Pleno a instancia de los concejales y concejales³⁰ respecto de asuntos que forman parte de la gestión ordinaria municipal y que, por tanto, deberían incorporarse, en mi opinión, en la primera parte o parte resolutive de la sesión.

En la práctica es habitual que en esta parte de control, por lo que se refiere a las mociones, los ayuntamientos incorporen todas aquellas que coloquialmente llamamos “mociones de carácter político”, es decir, que no obedecen tanto a la gestión ordinaria de los asuntos corporativos como al posicionamiento del Ayuntamiento en relación con problemáticas que, aunque tienen incidencia municipal, muchas veces exceden de las puras competencias municipales y se realizan, bien en ejercicio del derecho de petición a otras Administraciones, bien en ejercicio del derecho a la libertad de expresión, también predicable en nuestro Ordenamiento Jurídico de las personas jurídico-públicas, o a efectos del control de la gestión del resto de órganos municipales.

En este caso, a diferencia de los ruegos y preguntas, las mociones sí constituyen auténticas propuestas de acuerdo que deben ser objeto de debate y votación y, en consecuencia, deben obedecer a la estructura propia de las propuestas, es decir, contener una parte expositiva en la que se motive su fundamento y una parte dispositiva en la que se concreten los acuerdos a adoptar.

Pero en este caso nos encontramos ante propuestas de adopción de acuerdos que se someten directamente a la consideración del Pleno, sin el previo

30. STS de 24 de junio de 1987 (Ar. 6530).

dictamen de las Comisiones Informativas correspondientes y, en opinión de algunos autores, sin necesidad de incluirlas nominativamente en el Orden del Día, lo que exigirá, para su votación y discusión, su previa declaración de urgencia.

Sin embargo, también entiendo que nada obsta para que el ROM regule un sistema específico de presentación de mociones por parte de los diferentes grupos políticos, con el objeto de que queden detalladas en el Orden del Día correspondiente, que podría tener en cuenta aspectos tales como que su contenido no implique ni forme parte de la gestión de los expedientes municipales, pues esto sería como hurtar su análisis, cuando sean competencia del Pleno, al conocimiento previo de la correspondiente Comisión Informativa, sino que deben tener por objeto el control, seguimiento y fiscalización de los órganos de gobierno.

Lo cierto, sin embargo, es que la escasa regulación de las mociones, que el legislador ni siquiera ha definido, ha generado una importante problemática en cuanto a la determinación de sus límites, en particular por lo que se refiere a los siguientes extremos:

- **Posibilidad de que las mociones se refieran a asuntos que excedan de la competencia municipal.**

En relación con esta cuestión debo decantarme por tal posibilidad, siempre que ello constituya un mero ejercicio del derecho a la libertad de expresión constitucionalmente garantizada cuando, aun tratándose de cuestiones que excedan del ámbito de competencias municipales, incidan o traten temas vinculados con los intereses del municipio. Ahora bien, en este caso debemos tener en cuenta, lógicamente, que el acuerdo a adoptar únicamente podrá consistir en la toma de posición del municipio en relación con una determinada cuestión, bien porque constituya la expresión de su opinión en relación con esta, a fin de trasladarla a las Administraciones implicadas, o bien porque suponga la realización de una censura de las actuaciones realizadas por estas Administraciones, sin que pueda consistir nunca en la adopción de un acuerdo por el que el municipio adopte decisiones de fondo en cuestiones que sean competencia de órganos de otras Administraciones.

- **Posibilidad de que las mociones puedan referirse a asuntos que excedan de la competencia del Pleno.**

En relación con esta posibilidad también me decanto por entender que nada obsta para que, cuando estas mociones sean de control, se refieran a asuntos de la competencia de otros órganos, siempre que

su finalidad consista en un posicionamiento del Pleno en relación con la opinión que esta gestión merece a dicho órgano, pero nunca suplantando al órgano censurado en el ejercicio de sus atribuciones, posibilidad expresamente proscrita, como ya hemos visto, por el Tribunal Supremo, de lo que se deduce que si bien no existe inconveniente en que se presente una moción al Pleno en la que se acuerde la comparecencia de un concejal con competencias delegadas, en cambio, es inadmisibles que esta moción conlleve la aprobación de una decisión que debe ser tomada por otro órgano, como el alcalde o alcaldesa o, por delegación de este, los propios concejales y concejalas.

- **Posibilidad de presentar mociones en sentido contrario a acuerdos adoptados por el Pleno de la Corporación que puedan suponer revocaciones ilegales de estos.**

Esta cuestión, a pesar de las dudas que pueda suscitar, entendemos que debe ser resuelta en el sentido de que, cuando la moción implique la adopción de acuerdos idénticos a los ya adoptados, pero en sentido contrario, esta moción únicamente debería ser factible si propusiera al Pleno el acuerdo de iniciar el correspondiente expediente para revisar de oficio los citados actos.

- **Posibilidad de que en una misma sesión plenaria varios grupos presenten mociones sobre el mismo tema, lo que podría dar lugar, en la práctica, a la adopción de acuerdos contradictorios en relación con una misma cuestión.**

En este sentido, quizás la solución venga de la mano de la imaginación del ROM que, en relación con esta posibilidad, podría establecer que en estos casos únicamente se incluya en el Orden del Día la primera moción que haya tenido entrada en el Registro general del Ayuntamiento, presentándose al Pleno las restantes como enmiendas a la totalidad o mociones alternativas a la moción presentada en primer lugar, pues con ello se evitaría la eventualidad de los acuerdos contradictorios, en la medida en que se debatirían conjuntamente, votando en primer lugar las enmiendas o mociones alternativas y, en segundo lugar, la moción principal con la redacción resultante de las enmiendas aprobadas.

- **Posibilidad de que puedan establecerse normas por las que se limite el número de mociones a presentar por cada Grupo.**

Respecto de esta posibilidad entiendo que, siempre que se haga a través del ROM, nada debería impedirlo, ya que se trataría de una solución igualitaria para todos los grupos políticos municipales, in-

cluido el que tenga la responsabilidad del gobierno del municipio. De hecho ha sido expresamente admitido por la Jurisprudencia³¹.

– **Posibilidad de votaciones parciales de las mociones.**

En ocasiones también se ha planteado, no solo en relación con estas mociones, sino también respecto de los acuerdos plenarios en general, la posibilidad de votaciones parciales cuando dentro de su texto se enumeren distintos acuerdos a adoptar, lo que entiendo que, en virtud de la unicidad que constituye la moción como punto del Orden del Día, debería quedar proscrito y debería votarse íntegramente su texto, ya que siempre existe la posibilidad de que los distintos grupos municipales puedan presentar enmiendas de carácter parcial.

Precisamente como consecuencia de estos problemas, en el año 1997 tuvo ocasión de pronunciarse el defensor del pueblo de Cataluña, en relación con un municipio catalán, en el siguiente sentido:

[...]

Debemos recordar, en primer lugar, que el punto central de la queja se refiere a determinadas actuaciones del Ilustrísimo señor alcalde de la población, al incluir en el Orden del Día, como ruegos, determinadas cuestiones presentadas por un Grupo como mociones y proposiciones, aunque dando a entender que el señor alcalde no es competente para realizar tal función calificadora, al exponer en el escrito de queja que “[...] cuando la oposición ha querido presentar ruegos ya lo ha hecho, y no parece razonable que sea el alcalde o alcaldesa quien modifique el sentido de las iniciativas [...]”.

El derecho a participar en los asuntos públicos (artículo 23.2 de la CE) es, evidentemente, un derecho que no puede vulnerarse por ser, también, un derecho que debe ejercerse en el marco de un determinado ordenamiento jurídico –de unas determinadas “reglas de juego”–, concretado principalmente en el ROM y, supletoriamente, en el ROF.

Uno de los principios fundamentales de las citadas disposiciones, es el principio de competencia. En efecto, en la organización municipal existen diferentes órganos y cada uno de estos órganos tiene atribuidas determinadas competencias. Entre los principales órganos de gobierno de los ayuntamientos cabe destacar el Pleno municipal y el alcalde o alcaldesa, órganos evidentemente distintos, con competencias propias claramente diferenciadas.

31. STSJ de las Islas Canarias de 30 de junio de 2006 (Ar. RJCA\2006\955).

Esta diferenciación de competencias propias, implica que el plenario no pueda tomar acuerdos respecto a cuestiones que son competencia del alcalde o alcaldesa, al igual que el alcalde o alcaldesa no puede dictar resoluciones sobre asuntos competencia del Pleno.

A fin de prevenir y evitar, en el desarrollo de una sesión del plenario, una posible injerencia en el campo competencial de otro órgano del Gobierno municipal, resulta totalmente correcto que el alcalde o alcaldesa, como presidente del plenario, sea el responsable de calificar las distintas propuestas de los grupos municipales, prerrogativa que ha quedado plenamente confirmada en varias sentencias del Tribunal Supremo.

Podemos imaginar, por vía de ejemplo, una proposición o una moción de un determinado grupo municipal que implicara la toma de posición del plenario respecto a una cuestión de organización de la Policía Municipal, como sería el fijar la frecuencia de las patrullas y el determinar si estas patrullas deben realizarse en vehículo o a pie. La posible adopción de un acuerdo del plenario respecto a tal cuestión significaría, indudablemente, una clara inmisión en las competencias del alcalde o alcaldesa, a quien corresponde la jefatura de la Policía Local, y, por tanto, una decisión ilegítima. En consecuencia, resultaría plenamente correcto que el alcalde o alcaldesa, como presidente del plenario y con la condición de prevenir y evitar esta inmisión ilegítima, cambiara las calificaciones de las propuestas de moción o proposición, convirtiéndolas en ruegos.

Es precisamente mediante la formulación de ruegos como la Oposición, en el ejercicio de las funciones de control del Gobierno municipal que le son propias, podrá manifestar su desacuerdo con determinadas actuaciones o con determinadas inactividades, y, mediante la formulación de preguntas, podrá conocer en qué consistió la actuación cuestionada, o los motivos de la inactividad denunciada. Y este será un procedimiento que garantizará plenamente el ejercicio de su derecho a participar en los asuntos públicos municipales.

[...]

Y aunque es cierto que este informe se produjo en el año 1997 y, por tanto, con anterioridad a la reforma legal del artículo 46 de la LBRL, lo entiendo parcialmente vigente respecto de la aplicación del principio de competencia, en la medida en que aunque la Ley autorice a presentar mociones, estas mociones, cuando se refieran a competencias de otro órgano municipal, deberían limitarse a efectuar un posicionamiento del Pleno en relación con la opinión que merecen las mismas, nunca de modo que interfieran su ejercicio sustituyendo al órgano competente.

En cambio, resulta obligado hacer constar que respecto de este derecho la Jurisprudencia³² siempre se ha pronunciado a favor de los grupos, en unos casos negando toda posibilidad de que el alcalde ostente competencias para decidir su inclusión o no en el Orden del Día, al corresponder al Pleno decidir sobre su procedencia y, en otros, para negar al alcalde cualquier capacidad de convertir las mociones presentadas en ruegos cuando a su juicio excedan de las competencias plenarios.

A pesar de todo ello, resulta evidente que frente a estos derechos de los grupos políticos o, en su caso, de los concejales y concejales individualmente considerados, la conjunción de las competencias de la Alcaldía de convocatoria, de definición del Orden del Día y de dirección de la sesión plenaria, con una buena regulación de esta cuestión, puede dar luz a tanta oscuridad, mediante una regulación valiente y algo osada, que aporte un mayor detalle a la forma de ejercer estos derechos por parte de la Oposición, a fin de que no suponga, de facto, un gobierno indirecto de la minoría.

Para finalizar, conviene también recordar que incluso el alcalde se beneficia más de los efectos de la inmediata ejecutividad y de la presunción de legalidad y legitimidad de sus actos, pues fuera de la crítica y el control político, el único instrumento de que dispone la Oposición es su impugnación jurisdiccional, lo que garantiza una decisión judicial futura que a veces se demora hasta más allá del plazo de duración del mandato.

32. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 25 de enero de 2000 (Ar. RJCA\2000\722) y del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 10 de enero y 29 de abril de 2002 (Ar. RJCA\2002\476 y 776).