

Aproximación a la doctrina de la Junta Electoral sobre las elecciones locales

Enrique Arnaldo Alcubilla

Letrado de las Cortes Generales.

*Profesor titular de Derecho Constitucional
de la Universidad Rey Juan Carlos*

1. Introducción.
2. El derecho de sufragio activo en las elecciones locales. Especial consideración de los nacionales de los dos futuros estados miembros de la Unión Europea: rumanos y búlgaros.
3. Efectos de la condena de un concejal a la pena de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo.
4. La doctrina de la Junta Electoral Central en materia de incompatibilidades de los concejales.
5. La votación mediante papeletas especiales para los invidentes.
6. La sesión plenaria de la elección del alcalde.
7. La sustitución de los cargos representativos locales durante el mandato de la corporación. Especial referencia a la toma de posesión.
8. Las corporaciones locales en funciones.
9. Las consultas populares locales.

1. Introducción

Como en las crónicas de los últimos años para el *Anuario del gobierno local*, se ha evitado la exhaustividad en la reproducción de los acuerdos y resoluciones de la Junta Electoral Central, y se ha llevado a cabo una selección lo más objetiva posible de los más relevantes, bien por su novedad bien por su interés, bien, finalmente, por su trascendencia y repercusión aun a pesar de que sean reiteración de otros anteriores.

El año 2007 será, nuevamente, electoral. Corresponde la renovación de las corporaciones locales españolas, además de los parlamentos de trece comunidades autónomas y las asambleas de Ceuta y Melilla, agotado su mandato de cuatro años. El 2007, en realidad como los anteriores, será políticamente intenso, pues se abre, como viene siendo habitual, una larga campaña electoral, con lo que pasarán a segundo plano los problemas de gestión municipal y se reavivarán las diatribas

políticas. Vivimos en el marco de campañas electorales o cuasipermanentes, como con acierto visualizara López Guerra en su anticipador libro sobre *Las campañas electorales en Occidente*, que vio la luz en 1977. La crónica del año próximo será, indudablemente, más amplia, pero el dinamismo del mundo local, desde la perspectiva electoral, permite también en el presente abordar algunas consideraciones de interés.

2. El derecho de sufragio activo en las elecciones locales. Especial consideración de los nacionales de los dos futuros estados miembros de la Unión Europea: rumanos y búlgaros

Conforme al artículo 13.2 de la Constitución española, “Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”. En el marco de dicho precepto constitucional y a tenor de lo previsto en el artículo 8.b).1 del Tratado de la Unión Europea, que reconoce a los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales, los artículos 176.1 y 177.1 de la LOREG reconocen a los ciudadanos de la Unión Europea que cumplan determinadas condiciones el derecho de sufragio activo y pasivo, respectivamente, en las elecciones municipales, y nada más que en ellas, sin que, estando reguladas dichas elecciones en el título III de la Ley orgánica del régimen electoral general, ley que dedica un título distinto y separado, el IV, a la elección de los cabildos insulares canarios, pueda entenderse que la alusión a elecciones municipales comprenda también las elecciones a los citados cabildos, que, aunque tengan la naturaleza de corporaciones territoriales, no son entidades municipales. Así, pues, únicamente se abre la participación electoral activa y pasiva de los extranjeros, en las condiciones señaladas, a las elecciones a las entidades locales sean ayuntamientos en régimen ordinario, sean ayuntamientos que funcionan en régimen de concejo abierto, sean entidades locales menores. Quedan al margen de la apertura a la participación de los extranjeros, las elecciones autonómicas, las elecciones legislativas, y las citadas elecciones a los cabildos insulares.

Pues bien, como recuerda asimismo la Junta Electoral Central en su Acuerdo de 1 de junio de 2006, los extranjeros a quienes el artículo 176 de la LOREG reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales en España son únicamente los ciudadanos de los países miembros de la Unión Europea y los ciudadanos de Noruega que sean residentes en España y cumplan los demás requisitos legalmente previstos. Dicha normativa está recogida en el Real decreto 2118/1993, de 3 de diciembre, por el que se dispone la ampliación del censo electoral a los extranjeros nacionales de estados miembros de la Unión Europea residentes en España (modificado por el Real decreto 157/1996, de 2 de febrero, y éste por el Real decreto 147/1999), así como por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 23 de diciembre de 1998, por la que se dictan normas e instrucciones

técnicas para la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales.

De acuerdo con la misma, para que dichos extranjeros, residentes en España, puedan integrarse en el censo electoral, requisito imprescindible para el ejercicio del derecho de sufragio activo, han de manifestar su intención de ejercerlo en España mediante declaración de voluntad dirigida a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, o, en su caso, al ayuntamiento correspondiente.

A este efecto, y ante la próxima incorporación, con fecha 1 de enero de 2007, de dos nuevos estados a la Unión Europea –Rumanía y Bulgaria– se plantea el problema de si efectivamente podrán ser electores y elegibles en las elecciones locales a celebrar el último domingo de mayo de 2007. Ante diversas consultas planteadas por gobiernos autonómicos y corporaciones locales –dado el elevado número, sobre todo, de rumanos residentes en España– la Junta Electoral Central requirió un informe específico sobre la última fecha de inscripción padronal para votar en las próximas elecciones municipales. A la vista del mismo, la Junta resolvió, en Acuerdo de 11 de mayo de 2006, que: “El censo electoral vigente para las próximas elecciones municipales será el cerrado a 1 de marzo de 2007 y la última fecha de inscripción en el Padrón municipal es el 31 de enero de dicho año.” Así pues, los nacionales de Rumanía y Bulgaria residentes en España habrán de ser extremadamente diligentes, ante la brevedad de los plazos con que cuentan, para poder instar su inscripción en el censo electoral si es que desean ejercer el sufragio en las elecciones locales españolas el último domingo de mayo de 2007, pues efectivamente tendrán derecho a participar en las elecciones como cualquier otro ciudadano comunitario.

3. Efectos de la condena de un concejal a la pena de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo

La condena a pena de inhabilitación especial ha de comportar el cese inmediato en el cargo para el que ha sido electo. Así lo ha acordado reiteradamente la Junta Electoral Central, como lo recuerda en la Resolución de 13 de septiembre de 2006:

“Comunicar al consultante y al ayuntamiento de referencia que la Junta Electoral Central tiene reiteradamente acordado que, siendo firme una sentencia de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo, debe tomarse conocimiento inmediatamente de la misma por la corporación y proceder a la declaración de cese del afectado y de la oportuna vacante, a efectos de expedición de credencial al candidato que corresponda, pues no cabe la reincorporación en el cargo una vez se produzca el término del cumplimiento de la condena.”

Así pues, el alcalde debe proceder, inmediatamente al conocimiento de la sentencia, a la convocatoria de una sesión plenaria extraordinaria de la corporación a efectos de que por ésta se tome conocimiento de la sentencia de inhabilitación (el inhabilitado no recupera su cargo durante el mandato para el que fue elegido), se proceda a la ejecución de la misma declarando el cese del concejal afectado y la oportuna vacante, todo ello en orden a la inmediata comunicación a la Junta

Electoral Central, como único órgano permanente de la Administración electoral, al objeto de que proceda expedir la correspondiente credencial al candidato que corresponda, de acuerdo con el orden de sustitución que establece el artículo 182 de la LOREG. Cuando la inhabilitación para el ejercicio de un cargo público se refiera al alcalde, procede, previa la elección de un nuevo alcalde por el procedimiento previsto por el artículo 196 en relación con el 198, ambos de la LOREG. En el supuesto de que la condena por sentencia firme fuera a la pena de suspensión, durante el tiempo de la condena ha de ser sustituido en la Alcaldía por el teniente de alcalde nombrado conforme al procedimiento y con los requisitos establecidos en el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.

En cualquier caso, siendo firme y ejecutoria la sentencia condenatoria, no cabe a la Administración electoral suspender la ejecución de la misma, por lo que debe procederse al cese en el ejercicio de sus funciones (Acuerdo de 16 de febrero de 2006).

4. La doctrina de la Junta Electoral Central en materia de incompatibilidades de los concejales

En el ejercicio de la función consultiva superior en materia electoral, la Junta Electoral Central se ha convertido *de facto* en una suerte de intérprete auténtico del alcance de las causas de incompatibilidad de los cargos representativos locales. Al no contar las corporaciones locales con una comisión del estatuto del concejal a imagen y semejanza de la Comisión del Estatuto de los Diputados o de la Comisión de Incompatibilidades del Senado, comisiones permanentes no legislativas constituidas en las cámaras que integran las Cortes Generales, requieren de un órgano externo fuera del ámbito de las administraciones territoriales para definir hasta dónde llegan las causas de incompatibilidad establecidas por el artículo 178 de la LOREG en relación con los concejales.

La Junta Electoral Central maneja dos criterios interpretativos que son su referente máximo: por una parte, el principio *pro representatione*, de modo que evita interpretaciones extensivas; por otra parte, la salvaguarda del interés general por encima, necesariamente, de intereses particulares o parciales cuando se presentan conflictos de intereses.

Del amplio elenco de resoluciones en la materia en el último año, destacaremos algunas de ellas:

—Con inusitada frecuencia se plantea la consulta sobre la existencia de una posible causa de incompatibilidad entre los cargos de concejal y de policía local. La respuesta de la Junta, por ejemplo, en el Acuerdo de 11 de mayo de 2006, es que los miembros de los cuerpos de seguridad y policía en activo incurrir en causa de incompatibilidad con la condición de concejal, de conformidad con lo previsto en el artículo 178.1 de la LOREG, en relación con el 177.2 y con el 6 del mismo texto legal, por lo que el concejal electo deberá presentar su renuncia a dicho cargo ante la junta electoral de zona correspondiente, pasando a ser proclamado electo el

siguiente candidato de la lista, o, en su caso, el primer suplente, a no ser que pase, en su condición de policía local, a la situación administrativa que corresponda.

La solución legal de incompatibilidad absoluta entre la condición de concejal y de policía local resulta excesivamente tajante y quizás, en una próxima reforma legal, debería transformarse en incompatibilidad relativa, de aplicación exclusivamente para los policías locales que ejercen su función en la propia localidad en la que presenten la representación.

Por otra parte, cuando el policía pertenezca a uno de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y se encuentre en situación de reserva, la Junta entiende que dado que la situación de reserva no está asimilada a la de activo, salvo que se trate de la específica situación de reserva activa, “no se produce causa de inelegibilidad o incompatibilidad” (Acuerdo de 11 de mayo de 2006).

–Es asimismo frecuente la pregunta sobre la concurrencia de posible causa de incompatibilidad del cargo de concejal con el de gerente de sociedad mercantil de responsabilidad limitada y de capital cien por cien municipal. La respuesta de la Junta Electoral Central es la siguiente:

“El cargo de gerente de una sociedad mercantil en la que el capital social es íntegramente municipal debe entenderse incurso en la causa de incompatibilidad de concejal prevista en el artículo 178.2.b) de la LOREG si la citada sociedad depende del ayuntamiento del que forme parte el concejal” (Acuerdo de 21 de diciembre de 2005, entre otros).

–Se plantea asimismo con asiduidad la cuestión relativa a la posible causa de incompatibilidad en el desempeño simultáneo de los cargos de alcalde y presidente de una entidad local menor perteneciente al mismo municipio.

Según reiterada doctrina de la Junta Electoral Central, no concurre causa de incompatibilidad entre las condiciones de concejal y de alcalde pedáneo, sin que la Ley orgánica del régimen electoral general establezca diferencia alguna en materia de incompatibilidad entre la condición de alcalde y la de concejal de una corporación (Acuerdo de 10 de noviembre de 2005, entre otros).

–Ante la consulta sobre posible incompatibilidad para el desempeño del cargo de concejal en funcionario eventual adscrito al puesto de jefe de Gabinete de la Alcaldía, configurado como de confianza o asesoramiento especial, la Junta Electoral Central responde que teniendo en cuenta que el personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial contemplado en el artículo 104.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, forma parte del personal al servicio de las entidades locales, conforme a lo dispuesto en el artículo 89 de la citada Ley, dicho personal debe entenderse incluido en la causa de incompatibilidad prevista en el artículo 178.2.b) de la Ley orgánica del régimen electoral general, al referirse la citada causa con carácter general a los funcionarios o restante personal en activo de los respectivos ayuntamientos (Acuerdo de 10 de noviembre de 2005, entre otros).

–En relación con la consulta sobre posible incompatibilidad de la condición de concejal con la adjudicación del arrendamiento de un local municipal, la Junta Electoral Central resuelve que con independencia de lo previsto en la legislación

sobre contratos de las administraciones públicas, la causa de incompatibilidad en dicha materia de la condición de concejal es la prevista en el artículo 178.2 de la LOREG, que dispone que son incompatibles “los contratistas o subcontratistas de contratos cuya financiación total o parcial corra a cargo de la corporación municipal o de establecimientos de ella dependientes” (Acuerdo de 10 de noviembre de 2005).

–Son aún más abundantes las consultas sobre la concurrencia de posible causa de incompatibilidad del desempeño de la condición de concejal de un ayuntamiento con la de contratado por el propio ayuntamiento con cargo a una subvención del INEM o con la condición de profesor o equivalente en una escuela-taller o taller de empleo con cargo a subvenciones públicas concedidas por la comunidad autónoma.

La respuesta de la Junta Electoral Central, sin entrar en la singularidad del caso concreto, es siempre la misma:

“Trasladar que esta Junta Electoral Central tiene reiteradamente acordado que no existe incompatibilidad con la condición de concejal si el interesado no se incorpora a la plantilla de personal del ayuntamiento, ni tampoco cuando se trate de obras de corta duración y financiadas con fondos ajenos al ayuntamiento, siempre que no se convierta en contratista de la corporación local, supuesto éste incompatible conforme a lo dispuesto en el artículo 178.2.d) de la Ley orgánica del régimen electoral general” (acuerdos de 15 de septiembre y de 10 de noviembre de 2005 y de 10 de noviembre de 11 de mayo de 2006).

–En relación con diversas consultas sobre incompatibilidad de la condición de concejal del Ayuntamiento de A con la situación de servicio activo como funcionario del Ayuntamiento de B y sobre justificación de ausencias laborales en su condición de funcionario por el desempeño del cargo de concejal, la Junta Electoral Central recuerda el contenido del artículo 178.2.b) de la LOREG que declara la incompatibilidad con la condición de concejal de los “funcionarios o restante personal en activo del respectivo ayuntamiento y de las entidades y establecimientos dependientes de él”, pero indica que “la relación de un funcionario municipal con su ayuntamiento es una materia ajena a la competencia de esta Junta Electoral Central” (Acuerdo de 15 de septiembre de 2005), por lo que lógicamente no entra en la cuestión de la justificación de las ausencias, que no es de naturaleza electoral sino administrativa.

–La Junta Electoral Central, en cambio, no da respuesta a la pregunta de si es compatible el cargo de concejal de un ayuntamiento con el ejercicio de la profesión de abogado. Dice, en el Acuerdo de 11 de mayo de 2006, que “No corresponde a esta Junta Electoral Central el pronunciamiento sobre si esta actividad de un concejal está o no incluida en el artículo 178.2 de la LOREG”. Llama la atención esta resolución, pues el órgano superior de la Administración electoral ni siquiera recuerda el contenido del apartado a) de dicho precepto que declare incompatibles a los “abogados y procuradores que dirijan o representen a partes en procedimientos judiciales o administrativos contra la corporación”, con lo que *a sensu contrario* puede entenderse que es compatible el ejercicio profesional de la abogacía con el desempeño de la condición de concejal, si bien les está vedado actuar tanto en vía administrativa como en vía judicial contra la corporación.

En cualquier caso, no es a la Junta Electoral Central a la que corresponde la declaración de la concurrencia de causa de incompatibilidad, sino a la propia corporación. Así lo recuerda, entre otras, en la resolución de 13 de septiembre de 2006. La Junta Electoral Central tiene reiteradamente acordado que, conforme al artículo 10 del ROF, producida una causa de incompatibilidad, corresponde al Pleno de la corporación su declaración, debiendo ser notificada al interesado para que en el plazo de los diez días siguientes aquél en que la reciba pueda optar entre la renuncia a la condición de concejal y el abandono de la situación que dé origen a la referida incompatibilidad.

5. La votación mediante papeletas especiales para los invidentes

En repetidas ocasiones nos hemos referido en el *Anuario*, la última en la edición de 2005, a la sempiterna búsqueda de una papeleta diseñada especialmente para los invidentes. Incluso ha tenido ocasión de realizar hace algunos años un estudio monográfico sobre esta cuestión en un volumen colectivo auspiciado por la Fundación ONCE.¹ Se trata, en fin, de un tema recurrente para el que el legislador no ha encontrado la respuesta, aun a pesar de que una iniciativa legislativa en curso parecía auspiciar la solución.² Las dificultades técnicas pueden ser, sin duda, soslayadas, pero más forzosamente las garantías derivadas del secreto y no identificación del voto.

En el pasado referéndum sobre la aprobación del Estatuto de autonomía de Cataluña se planteó por el Gobierno de la comunidad autónoma la realización de una experiencia piloto “consistente en la edición de papeletas de votación que, manteniendo las características usuales y con las adaptaciones necesarias, puedan ser utilizadas por los electores invidentes”. La diferencia que presentan las papeletas propuestas es que presentan un gramaje superior que permitiría el uso del sistema Braille en el margen superior derecho, a efectos de identificación de forma alternativa. La Junta Electoral Central, en su Acuerdo de 24 de mayo de 2006, recordó a la Generalidad de Cataluña que “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70, apartado 1 y 3, de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, para la aprobación de papeletas de votación por el sistema Braille es preciso proceder a una reforma de la legislación electoral, dándose la circunstancia de que en este momento se encuentra en tramitación en el Congreso de los Diputados una proposición de ley, tomada en consideración, sobre esta materia”.

1. Vid. E. ARNALDO ALCUBILLA, “El ejercicio del derecho de sufragio por los afectados por alguna incapacidad física”, en VV.AA., *La Administración de justicia y las personas con discapacidad*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 2000, p. 59 y siguientes.

2. Proposición de ley de modificación de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie B, núm. 104.1, de 26 de julio de 2004, que se encuentra en el momento presente en plazo para la presentación de enmiendas, plazo sucesivamente ampliado a lo largo del año 2006.

Como es sabido, en la propia Comunidad Autónoma de Cataluña se celebraron el 1 de noviembre de 2006 elecciones al Parlamento autonómico. De nuevo en relación con dicho proceso electoral, se propuso el establecimiento de un sistema para el ejercicio del derecho de voto por los invidentes. Tampoco en esta ocasión contó la propuesta con el beneplácito de la Junta Electoral Central, que dictó el siguiente Acuerdo el 5 de octubre de 2006:

“1º. Manifiestar que comparte de manera indudable el interés que la propuesta tiene en cuanto a intentar remover obstáculos que impiden con plenitud el ejercicio de sus derechos por las personas que sufren discapacidades y más en concreto por los invidentes.

“2º. Que desde este punto de vista efectúa una valoración positiva de la propuesta en lo que supone de aportación a la solución de un problema real.

“3º. Que, no obstante lo anterior, la solución definitiva que garantice este interés y a la vez proteja las ineludibles exigencias de la pureza del procedimiento electoral, cuya tutela está especialmente encomendada a esta Junta, exige un estudio específico y detallado, así como, con toda probabilidad, un desarrollo normativo que excede en este momento las posibilidades de la propia Junta.

“4º. Que sobre la cuestión citada, buscar soluciones que faciliten el voto a las personas con discapacidades, existe un grupo de trabajo en el seno del Ministerio del Interior con la participación de autoridades administrativas y organizaciones que representan a los distintos sectores afectados, al cual trasladará esta Junta la propuesta de la Generalidad de Cataluña, por entenderla especialmente interesante.”

6. La sesión plenaria de la elección del alcalde

La regulación de la elección del alcalde se contiene en los artículos 196 a 198 de la LOREG. El primero de ellos en el curso de la sesión constitutiva de la corporación. El artículo 197, a la elección con ocasión de la aprobación de una moción de censura. En fin, el artículo 198, a la elección en los supuestos distintos a los previstos en tales preceptos, es decir, con ocasión de vacante por renuncia, fallecimiento, incapacitación o inhabilitación, aunque en realidad este precepto no es sino una cláusula de remisión al artículo 196, es decir, al que rige para la sesión constitutiva, con la única variante de que a estos efectos se considera que el cabeza de lista será el siguiente de la lista en la que figuraba el alcalde, a no ser que renuncie a la candidatura, en cuyo caso, tal condición pasará al siguiente hasta que uno acepte ser el cabeza a efectos de la elección del alcalde.

En todo caso, son abundantes las dudas que se plantean, sobre todo en los pequeños municipios, a las que viene a dar respuesta la Junta Electoral Central.

Por lo que concierne al órgano que ha de presidir la elección, la Junta recuerda que la sesión para la elección de alcalde deberá ser presidida por el primer teniente de alcalde, y en el caso, de ser éste candidato a la Alcaldía, por el segundo teniente de alcalde, y, en su defecto, por el concejal de más edad. La constitución de la mesa de edad a que hace referencia el artículo 195 de la LOREG se prevé, únicamente, para la sesión constitutiva de la corporación municipal tras la celebración

de elecciones locales. En el supuesto de elección de alcalde consecuencia de moción de censura, el Pleno será presidido por una mesa de edad en los términos que establece el artículo 197.1.d) de la LOREG.

Por lo que se refiere a quienes son los candidatos, se recuerda que cualquier candidatura que hubiera obtenido puesto de concejal puede presentar candidato en la elección de alcalde, conforme a lo dispuesto en el artículo 196 de la LOREG, de forma que no se requiere un número mínimo de concejales. En la elección de alcalde serán candidatos aquellos concejales que, permaneciendo en la actualidad en el grupo municipal correspondiente a la candidatura por la que resultaron electos, ostenten la condición de cabeza de lista de dicha candidatura, bien por ocupar dicho lugar en la lista original o como consecuencia de bajas o del pase a otros grupos (Acuerdo de 21 de diciembre de 2005, entre otros).

7. La sustitución de los cargos representativos locales durante el mandato de la corporación. Especial referencia a la toma de posesión

La tramitación de las sustituciones de los cargos representativos locales, que se produzcan durante el mandato de las respectivas corporaciones, se instrumenta conforme al procedimiento establecido por la Instrucción de la Junta Electoral Central de 10 de junio de 2003, que sustituye a la de 19 de julio de 1991. Cuando un concejal presenta su renuncia, éste debe someterse al Pleno para su simple toma de conocimiento, que no es dispositiva para la corporación. Como recuerda la Junta, en su Acuerdo de 11 de mayo de 2006, “en el supuesto de que, producida una vacante de concejal o cargo electivo local, la corporación correspondiente no tomara conocimiento de la misma, el representante de la candidatura o de partido afectado podrá, pasados diez días naturales, ponerlo en conocimiento de la Junta Electoral competente, para, previa audiencia, por cinco días, de la corporación, proceder a expedir la credencial al candidato que corresponda. Del mismo modo, se podrá actuar en el caso de que la corporación no remitiera a la Junta Electoral competente la renuncia anticipada de un candidato llamado a cubrir una vacante”. Así pues, la corporación está obligada a tomar conocimiento de la renuncia siempre y cuando ésta sea idónea, es decir, la declaración de voluntad no sea condicionada y esté suscrita por el interesado.

La renuncia, en todo caso, es revocable, pero la revocación sólo puede surtir efectos cuando es formulada antes del pronunciamiento del Pleno de la corporación. Cuando se presenta una solicitud de revocación de la expedición de una credencial de concejal, la Junta Electoral Central, en Acuerdo de 11 de mayo de 2006, desestima la misma “puesto que, según consta en la certificación expedida por el secretario de la Audiencia Provincial de 11 de abril de 2006, con fecha de 16 de marzo de 2006 se acordó la ejecución de la sentencia dictada por el Tribunal Supremo resolviendo el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de la Audiencia Provincial, de 8 de marzo de 2004; y por providencia de 30 de marzo de 2006, la citada Sección Primera de la Audiencia Provincial denegó la solicitud de la defensa de suspensión de la ejecución de la sentencia condenatoria hasta la reso-

lución del recurso de amparo interpuesto contra la misma ante el Tribunal Constitucional, por entender que dicha suspensión únicamente puede ser adoptada por el propio Tribunal Constitucional, sin que afecte a la firmeza de la sentencia la interposición del correspondiente recurso de amparo”.

La pérdida de la condición de concejal se produce “en el momento en que el Pleno de la corporación local toma conocimiento de la renuncia, por lo que hasta ese momento el concejal puede ejercer las funciones y derechos propios del cargo” (Acuerdo de 15 de septiembre de 2005). Por tanto, en el período intermedio entre la presentación en el registro del escrito de renuncia y la toma de conocimiento, el concejal lo es en plenitud de derechos y deberes.

Por lo que se refiere a la toma de posesión del nuevo concejal, ésta se produce con carácter general en la primera sesión de la corporación a la que es convocado y en la que comparece. Para ello es imprescindible que cuente con la credencial expedida por la Junta Electoral Central, que, en su Acuerdo de 11 de mayo de 2006, recuerda que: “No se puede tomar posesión como concejal sin la previa expedición de credencial por la junta electoral competente.” Es la credencial, el documento acreditativo de la condición.

En la misma fecha vuelve a pronunciarse el órgano superior de la Administración electoral sobre el debatido tema de la declaración de bienes y actividades, manteniendo su doctrina en el sentido siguiente:

“La Junta Electoral Central tiene reiteradamente acordado que conforme al artículo 75.5 de la LRBRL, todos los miembros de las corporaciones locales están obligados a formular antes de la toma de posesión la declaración de bienes y actividades, por lo que no pueden los concejales electos tomar posesión sin cumplir dicho requisito, si bien no es causa de pérdida de la condición de concejal ni comporta consecuencia alguna de régimen electoral la no presentación por el mismo de la declaración de bienes y actividades a los efectos de su inscripción en el Registro de Intereses, de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en materia de régimen local.”

Ahora bien, la toma de posesión no es obligatoria, imperativa, ni está condicionada a una fecha o a un tiempo determinado. En fin, su no formalización no comporta la pérdida de la condición. Así lo recuerda la Junta Electoral Central en el Acuerdo de 10 de noviembre de 2005:

“La no-formalización de la toma de posesión no es causa de pérdida de la condición de concejal, por cuanto ni la legislación electoral ni la de régimen local establecen un plazo para dicha toma de posesión y, en consecuencia, debe convocarse nuevamente al concejal electo en orden a la toma de posesión de su cargo.”

La toma de posesión, en fin, ha de efectuarse ante el Pleno. Ahora bien, puede ocurrir que éste no pueda reunirse por no existir el quórum necesario para ello. En tal caso la Junta Electoral Central tiene reiteradamente acordado que “ante la imposibilidad de toma de posesión de nuevo concejal designado para cubrir la vacante producida, el nuevo concejal puede tomar posesión ante el alcalde de la corporación, dando fe de dicho acto el secretario de la misma” (Acuerdo de 11 de mayo de 2006). Se trata de una solución indudablemente práctica para dar respuesta a una situación de fuerza mayor.

8. Las corporaciones locales en funciones

El artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, resulta muy preciso a la hora de determinar las facultades que pueda ejercitar el Gobierno en funciones. Además de facilitar el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo ha de llevar a cabo la gestión ordinaria que se concreta así: "Limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general, cuya acreditación expresa, así lo justifique, cualesquiera otras medidas."

Más genérico e impreciso se presenta el artículo 194.2 de la Ley orgánica del régimen electoral general: "Una vez finalizado su mandato los miembros de las corporaciones cesantes continuarán sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesiones, y en ningún caso podrán adoptar acuerdos para los que legalmente se requiera una mayoría cualificada."

Aun cuando *a priori* no parecía dar lugar a demasiadas dudas, se ha planteado por el secretario de un ayuntamiento la consulta sobre la posibilidad de celebración de matrimonio civil por el alcalde o concejal en quien delegue una vez que haya finalizado el mandato de los miembros de la corporación municipal y antes de la toma de posesión de la nueva corporación. A la misma responde la Junta Electoral Central recordando el contenido del artículo 194 de la LOREG, que permite que finalizado el mandato los miembros de las corporaciones locales continúen en funciones para actos de administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores. No hay inconveniente en la celebración del matrimonio de referencia por el alcalde en funciones o el concejal en funciones también en el que delegue (Acuerdo de 5 de octubre de 2006). Es obviamente un acto de gestión o administración ordinaria no sujeto a aprobación por mayorías especiales de la corporación; en cualquier caso, no debe dejar de subrayarse que tal actuación planteara dudas a una corporación.

9. Las consultas populares locales

Conforme a lo establecido en la disposición adicional de la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, las consultas populares que puedan celebrarse por los ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos términos, se regirán por la legislación de régimen local y a salvo, en todo caso, de la competencia exclusiva del Estado para su autorización. En consecuencia, resultará aplicable la Ley reguladora de las bases de régimen local, así como la legislación autonómica en la materia.

Las juntas electorales carecen de competencia en relación con las consultas populares de ámbito local, por lo que ha de ser la consejería competente de la comunidad autónoma en la que se encuentre el municipio la que ha de resolver las cuestiones de procedimiento que se plantean así como las formas de garantizar la

transparencia de la consulta. Así lo ha recordado la Junta Electoral Central en el Acuerdo de 15 de septiembre de 2005.

La norma autonómica más completa y detallada en la materia es, hasta la fecha, el Decreto 294/1996, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de consultas populares de Cataluña,³ en el que se habilita a la junta electoral de zona del partido judicial al que pertenece el municipio en el que ha de celebrarse la consulta para constituirse como la Administración electoral competente. Nos encontramos con una excepción, por tanto, al criterio general sentado por la Junta Electoral Central en el acuerdo referido en el sentido de la no competencia de las juntas electorales en relación con las consultas locales. En cualquier caso, la solución normativa catalana resulta razonable pues estando en presencia de un acto de participación política-electoral, la supervisión de su desarrollo requiere la presencia de un árbitro, de un tercero garante de su limpieza y transparencia, por más que la consulta no tenga carácter vinculante.

³ Vid. E. ARNALDO ALCUBILLA y M. DELGADO-IRIBARREN, *Código electoral*, El Consultor de los Ayuntamientos, 4ª edición, Madrid, 2003, p. 1139 y siguientes (en preparación, la quinta edición).