

Sesiones de las Corporaciones locales

352.075.2 (46)

por
MIGUEL FIGUEIRA LOURO

SUMARIO: I. MIEMBROS NECESARIOS PARA CELEBRACION DE LAS SESIONES.—II. ADOPCION DE ACUERDOS: MAYORIA.—III ASUNTOS URGENTES: 1. SESIONES EXTRAORDINARIAS. 2. SESIONES ORDINARIAS. 3. EMPATES EN LAS VOTACIONES.—IV. OBLIGACION DE VOTAR. ABSTENCION.—V. DELIBERACIONES.—VI. MOCIONES.—VII. PREGUNTAS E INTERPELACIONES.

En la práctica se suscitan puntos discutibles o dudosos en el régimen de las sesiones de las Corporaciones locales. Consecuentemente, se sustentan opiniones dispares.

Como una modesta contribución al esclarecimiento de estos problemas, se ha pergeñado el presente trabajo. Se toma como base la Corporación tipo, el Ayuntamiento.

I. MIEMBROS NECESARIOS PARA CELEBRACION DE LAS SESIONES

Desde luego, la asistencia del Presidente y del Secretario, o de quienes los sustituyan legalmente en el desempeño de sus cargos, es indispensable: artículo 299 de la Ley de Régimen local (LRL). Damos por sentada, pues, la asistencia de estos dos cualificados miembros.

En primera convocatoria, conforme al artículo 298.1 de la LRL, «será precisa la asistencia de la mayoría de los miembros que legalmente compongan la Corporación».

Ello comporta qué ha de entenderse por «miembros que le-

galmente componen la Corporación». No parece que ello plantee ningún problema especial:

Ayuntamientos. El número de Concejales que en relación con la población del término municipal señala el artículo 74 de la LRL, más el Alcalde (art. 73 *ídem.*).

Juntas vecinales. Dos Vocales y el Alcalde pedáneo (artículo 76 *ídem.*).

Diputaciones provinciales. El Presidente y los Diputados provinciales que establecen los artículos 226, 227 y 228 de la LRL.

Pues bien, la mayoría que el precepto citado exige es, al menos, la mitad más uno del número legal si éste fuese par; si fuese impar, la mayoría consistirá, al menos, en una fracción superior en una unidad a la otra fracción, siendo la suma de ambas el número legal. De esta suerte, la mayoría, siendo par el número legal, es superior a la minoría en dos unidades cuando menos; siendo impar el número legal, la mayoría es superior a la minoría al menos en una unidad.

El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales (ROF) en su artículo 226.3 introduce un elemento de confusión al entender como mayoría absoluta «la mitad más uno del número legal de Concejales que integran la Corporación», precepto, a nuestro juicio, incongruente. Luego lo veremos.

Y, por supuesto, no puede celebrarse sesión en primera convocatoria cuando el número legal es par y sólo concurre la mitad de los miembros, ya que no cabe acudir por analogía a la norma que dirime los empates en las votaciones (art. 302 LRL).

En segunda convocatoria, conforme al artículo 298.2 de la LRL, «basta la asistencia de cualquier número de miembros», precepto que literalmente interpretado conduciría a que con sólo la asistencia del Presidente y del Secretario sería suficiente. El ROF (art. 194.2) viene a completar este a todas luces imperfecto y lacónico precepto legal, en el sentido de que es indispensable la presencia, además, de un Concejale. La Ley de Procedimiento administrativo (LPA) de 17 de julio de 1958, artículo 11.2, exige en segunda convocatoria la asistencia de la tercera parte de los miembros del órgano colegiado con un mínimo de tres presentes.

Pero no es aplicable tal solución al Régimen local (art. 1.4 LPA).

El artículo 298.3 de la LRL exceptúa, tanto en primera como en segunda convocatoria, «los casos en que la Ley exija un número especial de asistentes».

Mas hay que aclarar que el *quorum* especial es una exigencia para la adopción de determinados acuerdos. De ahí que el texto que comentamos haya de ser calificado de confuso porque se refiere al número necesario para la celebración de las sesiones. También aquí el ROF (art. 194.1) ha venido a delimitar el sentido que haya de darse al precepto legal.

En suma, si concurren las mayorías a que hace referencia, según los casos, el artículo 298, 1 y 2, de la LRL, la sesión puede celebrarse válidamente. Lo único que sucederá es que no podrán discutirse ni resolverse los asuntos cuya votación requiera un *quorum* especial que con el número de asistentes no sea susceptible de lograrse. Para estos asuntos, celebrada la sesión en primera o segunda convocatoria, hay que reiterarla (artículo 195 ROF).

II. ADOPCION DE ACUERDOS: MAYORIA

De ordinario y conforme al artículo 302 de la LRL «los acuerdos de las Corporaciones locales se adoptarán por mayoría de votos de los miembros asistentes a la sesión».

Ningún problema, a nuestro juicio, suscitaría la exégesis de esta norma, porque la determinación de la mayoría mínima de asistentes se configura bajo las mismas reglas que hemos indicado anteriormente para la mayoría del número legal.

Pero es que el ROF en su artículo 226 viene a complicar el problema. Pues, efectivamente, conceptúa como «mayoría relativa la mitad más uno de los (Concejales) que se hallaren presentes en el momento de la votación». Lo que comporta:

a) Por un lado, un punto de apoyo a la tesis por algunos sustentada de que el Presidente no vota, salvo para dirimir empates (arts. 116.a), 268.a) y 302 LRL y 226.4 ROF), o que vota si es Concejel o Diputado y no en otro caso.

Lo que, a nuestro modo de ver, contradice los preceptos legales según los cuales el Alcalde, el Presidente de la Diputación provincial y el Alcalde pedáneo son miembros del respectivo cuerpo deliberante y que lo presiden (arts. 73, 76 y 226 LRL), y como tales miembros de pleno derecho ostentan las atribuciones, facultades y deberes inherentes, entre ellos la obligación y el derecho de votar (arts. 302 LRL y 12 LPA), sin que quepa excluirles como no sea por precepto legal expreso. Véase cómo esta exclusión de votar, y en caso que nunca ha ofrecido duda alguna, lo establece con toda claridad el legislador: nos referimos al Secretario, miembro de la Corporación (arts. 341.1 LRL y 29.2 ROF) que no puede votar (art. 141.2 Reglamento de Funcionarios—RF—). Ciertamente hay algún artículo de la Ley, quizá por defectuosa expresión, que alude tan sólo al voto de los Concejales (art. 76), pero obsérvese que incluso en este caso la propia Ley lo aclara o rectifica (art. 127.3); como igualmente el ROF (art. 228.b) y c)) que, por otro lado, nombra expresamente a Alcalde y Concejales en el artículo 227, y a «los miembros que forman la Corporación» en el 222.

b) En otro aspecto, cifrar la mayoría relativa en la mitad más uno de los presentes es válido cuando el número de éstos sea par; no lo es si el número fuese impar.

Supongamos que los miembros asistentes son 17. La mayoría suficiente para la adopción del acuerdo conforme al artículo 302 de la LRL sería 9. Pero según el ROF, sería la mitad (8,50) más 1, o sea, 9,50. Como un asistente no puede dividirse, habría que optar por la aproximación por defecto (9) o por exceso (10). Si se optara por la segunda solución (lógica si no nos condujera a una contradicción palmaria con la Ley y con la realidad), la mayoría consistiría en 10 contra 7.

c) El precepto reglamentario, tanto en sus definiciones de mayorías absoluta y relativa como en su concreta cita de Concejales olvidándose del Alcalde, es, a nuestro juicio, nada esclarecedor, antes bien, confuso y en cierto sentido contrario a Ley.

Como queda apuntado, hay casos en que los acuerdos requieren voto favorable en número especial. De ahí que en tales su-

puestos no proceda la discusión y votación del asunto si el número de miembros asistentes titulares del voto no es suficiente para obtener ese número especial de votos.

a) En la legislación local encontramos numerosos ejemplos. Así, el artículo 303 de la LRL exige los dos tercios del número de hecho que alcance a la mayoría absoluta legal, y similarmente los artículos 697, 780.2 y 791.2 de la propia Ley. En cambio, los artículos 76, 681 y 691.4 de la LRL y 217.2 del Reglamento de Haciendas locales (RHL) requieren el voto favorable de la mayoría absoluta legal. Y el artículo 297 de la LRL, el voto favorable de la «mayoría de los miembros que la formen». Por su parte, los artículos 194 de la LRL y 96 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales (RBEL) exigen «el voto favorable de las dos terceras partes del número legal de miembros de la Corporación», en tanto que los 193 de la LRL y 82 del RBEL, «el de las dos terceras partes de Concejales».

b) La mayoría absoluta legal ya sabemos en qué consiste. Pero, ¿cuál es el número de hecho? En vano buscaremos su definición en la Ley o en el Reglamento.

Cabría, en una primera interpretación, asimilar número de hecho a número de asistentes, pues efectivamente son los asistentes los miembros que en ese momento deberían contar. Interpretación que hay que descartar, puesto que las normas legales cuando quieren referirse a los asistentes emplean machaconamente palabras expresivas: «asistencia» (art. 298 LRL), «miembros asistentes» (art. 302 íd.), «concurrentes» (art. 194 ROF), «hallarse presentes» (art. 226.3 ROF), y además el artículo 303 de la LRL y otros más ya citados formulan una antítesis entre el número legal y el real, dando por supuesto la posibilidad de que ni el número legal ni el real se hallen presentes.

De ahí que la única interpretación de cuál sea el número de hecho consiste en el número legal menos las vacantes que existan. Entendemos igualmente que si el Alcalde es Concejal, o el Presidente de la Diputación provincial Diputado, hay que reputar las respectivas plazas de Concejal y Diputado vacantes.

c) Por lo que concierne a las palabras «miembros que la

formen», que utiliza el artículo 297 de la LRL, se trata, en nuestra creencia, de una modalidad expresiva del número de hecho, debiendo rechazarse la equiparación a número legal o a número de asistentes.

Y análoga interpretación damos a las expresiones utilizadas por los artículos 193 de la LRL y 82 del RBEL, apoyándonos entre otras consideraciones en que cuando la Ley se refiere al número legal lo indica expresamente.

d) Debemos enfrentarnos ahora con la cuestión de determinar las dos terceras partes del número de hecho. Ninguna dificultad existe cuando tal número es divisible por 3. Mas cuando ello no suceda, y por tanto al dividir por 3 quede un resto de 1 ó 2, parece que no hay otro remedio que completar por exceso, y tal es la doctrina del Tribunal Supremo en su sentencia de 14 de febrero de 1969; cualquier otra solución conduciría a no conseguir los dos tercios. Consiguientemente, a los efectos aquí pretendidos, los dos tercios están constituidos por el resultado de multiplicar por 2 el cociente entero de la división entre el número de hecho y 3, añadiendo a ese resultado el resto de la división.

III. ASUNTOS URGENTES

Los asuntos o negocios urgentes tienen un tratamiento especial impuesto por la necesidad de una rápida solución.

1. SESIONES EXTRAORDINARIAS.

Creemos que en sesión extraordinaria (arts. 297 y 294.3 LRL) no cabe resolver asunto alguno que no figure en la convocatoria, y la infracción de esta norma lleva aparejada la nulidad del acuerdo.

De buen grado reconocemos que esta conclusión es susceptible de controversia, y ello hasta el punto que ABELLA—*Régimen local*, 3.^a edición 1956, nota 176 en la página 440—, bien que sin razonarlo, se inclina por la postura contraria. «Recalca este artículo 297 cuanto expusimos en la aludida nota 172, esto es, hace hincapié en la nulidad de los acuerdos adoptados en sesión

extraordinaria, si no figuran los asuntos en la convocatoria; adoptados en sesión ordinaria, si la materia no estuvo incluida en el orden del día. Salvo en uno y otro caso, las declaraciones de urgencia». Y la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1963 sienta esta doctrina: «Que tampoco puede ser motivo de nulidad del acuerdo recurrido, por no ser asunto comprendido en la convocatoria, la alteración de su situación administrativa, porque la sesión fue convocada con carácter extraordinario y urgente y adoptado el acuerdo con tal carácter de urgencia por unanimidad de todos los Concejales, por lo que la Corporación podría adoptar acuerdo al amparo de lo autorizado en el artículo 222 del ROF; esto aparte que tampoco se puede afirmar que la cuestión tratada sobre la situación administrativa del funcionario municipal recurrente sea completamente extraña y ajena al asunto del orden del día que figuraba en la convocatoria, que aludía a la reposición en su cargo del referido funcionario municipal».

Pese a tan cualificados precedentes, insistimos en el criterio al principio expuesto, y nos fundamos: 1) En la correlación existente entre los artículos 293.2 y 294.3 de la LRL. El primero, claramente referido a las sesiones ordinarias, prohíbe tratar asuntos no figurados en el orden del día, «salvo en caso de urgencia»; el segundo, que afecta a las sesiones extraordinarias, no admite excepción alguna: no pueden tratarse cuestiones distintas de las figuradas en la convocatoria. 2) Es a la luz de ambos artículos citados como ha de interpretarse el artículo 297 de la LRL, aunque hay que admitir el confusionismo en su redacción derivado fundamentalmente del juego de sus dos únicas comas. En verdad, la cosa sería más patente si la primera de tales comas se hubiera sustituido por punto y coma. Confusión que se acrecienta con el artículo 222 del ROF que aparentemente afecta a toda clase de sesiones (aparentemente, decimos, pues que la expresión «orden del día» está aludiendo a las sesiones ordinarias, ya que para las extraordinarias siempre se habla de «convocatoria»—arts. 294 y, singularmente, 297 LRL—). 3) Por lo demás, si en la concepción legal el régimen de los asuntos urgentes fuese igual en ambos tipos de sesiones, el propio artícu-

lo 297 sería mucho más simple en su redacción y, desde luego, sobraría la antítesis entre 293.2 y 294.3.

La urgencia, pues, en sesiones extraordinarias tiene tan sólo estas manifestaciones: Posibilidad de que el Presidente las convoque cuantas veces sean necesarias, bien por propia iniciativa, bien a petición o por imposición de la Comisión municipal permanente o de la tercera parte de los miembros que legalmente constituyan la Corporación (arts. 294 LRL y 193 ROF). Y la que brinda el citado artículo 294.3 de la LRL, por cuanto apreciada motivadamente la urgencia por el Presidente de la Corporación, puede decretar se celebre la sesión en cualquier momento, sin necesidad de esperar a que transcurran los dos días; y también en cualquier momento la segunda convocatoria, sin esperar las cuarenta y ocho horas del régimen normal (art. 194 ROF).

Lo que a efectos de estas notas interesa es que esta declaración de urgencia, con todas las consecuencias que de ella se derivan, parte de una decisión del Presidente de la Corporación.

Véase también lo que se expresa en el punto 3 de este capítulo.

2. SESIONES ORDINARIAS.

En las sesiones ordinarias cabe adoptar acuerdos sobre asuntos no figurados en el orden del día que sean urgentes. Urgencia que, cabe destacar, ha de ser expresamente declarada, y con carácter previo, con el voto favorable de la mayoría de los miembros que forman la Corporación (art. 297 LRL); también, que la declaración de urgencia en la Ley de Procedimiento administrativo es bastante más difícil, pues exige la presencia de todos los miembros del órgano colegiado y el voto favorable de la mayoría (art. 12.2).

Sorprendentemente, sin que alcancemos a comprender la razón, el ROF en su artículo 201 atribuye al Presidente la facultad de declarar por sí mismo la urgencia de un asunto a efectos de enervar la petición de un Concejal o miembro corporativo de que el asunto quede sobre la mesa para otra sesión. Decimos sorprendentemente, porque el precepto legal parece chocar con la letra y el espíritu de las normas legales según las cuales la decla-

ración de urgencia incumbe a la Corporación (arts. 297 LRL y 12.2 LPA). La única causa o fundamento de la distinción, bien endeble ciertamente, es la de asuntos que no figuren en el orden del día (Corporación) y asuntos que en él figuren (Presidente). Pues efectivamente, el miembro corporativo no puede ejercer la facultad de que el asunto quede sobre la mesa si no figura en el orden del día, pues que para los no figurados ya es condición indispensable para su debate y votación la previa declaración de urgencia.

La petición de que el asunto quede sobre la mesa es facultad que compete asimismo al Secretario y al Interventor, si tuviesen duda sobre la legalidad del acuerdo que haya de adoptarse (artículos 413.3 LRL y 232.2 ROF).

Naturalmente, así como un miembro corporativo titular de voto tan sólo puede ejercitar esa facultad respecto de asuntos figurados en el orden del día (art. 201 ROF), puesto que, como dijimos, sobre los no comprendidos en el orden del día el órgano deliberante decide previamente sobre su urgencia y al miembro discrepante tan sólo le cabe votar en contra, el Secretario y el Interventor no tienen tal limitación; antes al contrario, esa petición se formulará normalmente en asuntos de urgencia, desconocidos y no estudiados.

A título de curiosidad, véase que hay cierta discrepancia entre Ley y Reglamento: aquélla configura la atribución del funcionario como facultativa («podrán asimismo solicitar»), en tanto que el Reglamento como claramente imperativa («deberán solicitar...»).

Pues bien, trátase o no de asunto urgente, es lo cierto que el acceder a la petición es facultad corporativa, que puede por consiguiente rechazarse, decidiéndose el asunto. Procede en tal caso la advertencia de ilegalidad que salva la responsabilidad del funcionario y conduce a la suspensión del acuerdo por el Gobernador civil si fuese ilegal, pero no en caso contrario. Queremos decir, que la simple denegación de la petición de quedar el asunto sobre la mesa no justifica la suspensión del acuerdo.

Se nos ocurre pensar que caben soluciones encaminadas a dar ocasión a los funcionarios para que, siquiera *grosso modo*, es-

tudien el asunto. Así, el Presidente podría suspender la sesión un pequeño lapso de tiempo.

3. EMPATES EN LAS VOTACIONES.

Es norma reiteradamente proclamada que el Presidente dirige los empates (arts. 116.a), 268.a) y 302 LRL, 12 LPA y 226.4 ROF) con voto de calidad. Estimamos que no se trata de un nuevo voto, sino del mismo ya emitido y al que se le atribuye en tal circunstancia un especial valor. De ahí que cuando la votación fuere secreta y haya de dirimirse el empate, el Presidente viene obligado a manifestar la índole del voto que ya hubiese emitido.

Ahora bien, si traemos este asunto a colación en este capítulo es por la razón de que la votación terminada en empate ha de repetirse, ya en sesión próxima, ya en la misma *si el asunto fuese declarado de urgencia*, y sólo después de reiterada la votación y subsistiendo el empate, se dirige éste por el voto de calidad presidencial.

Pero ni el artículo 302 de la LRL ni el 226.4 del ROF nos dicen quién declara la urgencia. Nos inclinamos por el régimen general del artículo 297 de la LRL. Y también nos parece indudable que si el empate se produce en asunto fuera del orden del día, que exige la previa y especial declaración de urgencia para que pueda ser discutido y votado, la votación debe reiterarse en la misma sesión, no en otra posterior, sin que proceda una nueva declaración de urgencia, a todos los efectos ya producida. Es sostenible la misma postura cuando la declaración de urgencia se hubiese hecho por el Presidente en el caso del artículo 201 del ROF, excepción única al régimen general del artículo 297 de la LRL; mas ello es muy discutible.

IV. OBLIGACION DE VOTAR. ABSTENCION

La vigente Ley de Régimen local impone a los miembros de las Corporaciones locales la obligación de concurrir a todas las sesiones, salvo causa justificada (art. 300). Se sanciona el incumplimiento de este deber con multa (art. 197 ROF) y con la pérdida del cargo (art. 81 LRL).

En vano se buscará precepto en la propia Ley que, de modo similar, imponga la obligación de votar (sólo en una interpretación muy lata del artículo 302). Tampoco se contiene declaración expresa sobre ello en los artículos 9.º al 15 de la Ley de Procedimiento administrativo, aunque sí, por ejemplo, en el artículo 23.2 del Reglamento de Procedimiento Económico-administrativo aprobado por Decreto de 26 de noviembre de 1959 (quizá porque sus órganos colegiados se conceptúan como Tribunales—art. 3.º—).

La obligación de votar por todos los miembros de las Corporaciones locales asistentes a la sesión la establece el artículo 226.2 del ROF: «Ninguno de los concurrentes podrá abstenerse de votar».

Jurídicamente es harto discutible esa imposición, sobre todo ante el silencio de la Ley; prácticamente resulta comprensible, disculpable incluso, que frente a un asunto difícil, oscuro, complejo, el Concejal vacile, dude y en definitiva no sepa qué decidir, y si a decidir se le fuerza, habrá de optar por una dirección respecto de la que no está convencido. Por añadidura, asumirá la responsabilidad (art. 413.1 LRL).

Bueno, cualquiera que sea el criterio que esta cuestión a cada cual merezca, es lo cierto que la obligación es estricta: hay que votar. Y ello sentado, surge el problema. Porque es rigurosamente posible que un miembro corporativo, pese a su obligación de votar, se abstenga, no emitiendo el voto, e incluso manifieste expresamente que se abstiene. Y puesto que se trata de una obligación personalísima, no susceptible de sustitución, ¿qué hacer? La dificultad se elude por algunos mediante el procedimiento de que tal Concejal o miembro corporativo se ausente del salón de sesiones, con lo que no se resuelve jurídicamente el punto debatido, aparte de que la ausencia puede no ser querida por él o por el Presidente (art. 196.2 ROF), sin que, por otro lado, éste tenga atribuciones para imponer la ausencia.

El problema se suscitó con notable apasionamiento en las Jornadas de Estudios que organizó el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de León (diciembre de 1972),

sin que, ésta es la verdad, se hubiera llegado a una conclusión generalmente compartida.

Entendemos nosotros, aunque con reservas, que al silencio o abstención del miembro corporativo en el momento de votar es menester darle un sentido, negativo o positivo. Lo cual se fundamenta en la obligación de votar.

A este respecto hemos de aludir a la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 1943 que cita CASTÁN en su *Derecho civil, común y foral*, como la resolución judicial que cautamente inicia la doctrina del silencio como expresión de voluntad, y que exige para ello dos condiciones: «una, que el que calla pueda contradecir, lo que presupone, ante todo, que haya tenido conocimiento de los hechos que motiven la posibilidad de la protesta (elemento subjetivo), y otra, que el que calle tuviera obligación de contestar, o cuando menos, fuese natural y normal que manifieste su disentimiento, si no quería aprobar los hechos o propuestas de la otra parte (elemento objetivo)». Condiciones ambas que, si bien se mira, concurren en el caso del miembro corporativo que conoce el asunto sometido a debate y resolución y que tiene el riguroso deber legal de decidir sobre él.

Pero aún hay que añadir que el simple silencio plantea menor dificultad que la abstención expresa, porque en el primer caso puede deducirse la voluntad en vista de las circunstancias concurrentes, pero en el segundo la voluntad ha quedado perfectamente expresada, esto es, no quiere ni una cosa ni otra. De forma que ya no se trata de indagar cuál sea la voluntad del que se abstiene, sino de darle un contenido quizá distinto al de la voluntad expresamente manifestada, y que adquiere particular relieve o virulencia cuando precisamente el voto del abstencionista es decisivo e inclina la balanza en uno u otro sentido.

Pues bien, nuestro criterio lo condensamos así:

a) Si se trata de votación ordinaria (arts. 228 y 229 ROF), el silencio o la ausencia de asentimiento o disentimiento, equivale a voto positivo. Y en tal sentido, el artículo 199 del ROF.

b) Pero tanto en la votación ordinaria (si se manifiesta la abstención expresa), como en la nominal (en el mismo caso

o indicándose no votar «sí» ni «no»), como en la secreta (no depositando la papeleta, o indicando en ella la abstención, o en blanco, o no depositando bola alguna), en tales casos existe una patente manifestación de voluntad que, puesto que hay que darle un sentido, nos inclinamos por el de voto negativo. Psicológicamente esta abstención se halla bastante más próxima al voto negativo que al positivo, y por otro lado, es doctrina legal en nuestra patria que el silencio equivale a denegación salvo declaración legal expresa (art. 95 LPA).

Una sentencia de la Audiencia territorial de Albacete de fecha 15 de abril de 1964 se refiere al caso de una sesión plenaria con la asistencia del Alcalde y doce Concejales, adoptándose acuerdo de interponer un recurso por la votación favorable de cinco miembros, con cuatro votos en contra y cuatro abstenciones. El recurso acordado se interpone, y el Tribunal declara:

«Que la abstención en general es reveladora de una inactividad que normalmente no produce efecto jurídico alguno, pero otras veces nace de ella un determinado efecto atribuido por el legislador a la conducta omisiva, como en el caso de la abstención prohibida, que está configurada por aquellas situaciones en las que el legislador no autoriza la abstención, y para el caso que se produzca, a pesar de la prohibición, tiene previstos determinados efectos o específicas sanciones, como ocurre en el caso presente en que la consecuencia de abstenerse de votar los Concejales presentes en una sesión, sobre un asunto sometido a decisión de la misma, está expresamente prohibida, y ha de tomar como secuela la de valorar su presencia a los efectos del cómputo de votos para la formación de la mayoría, pero sin sumar su silencio a ninguno de los criterios sostenidos en la votación».

Bien, ahí tenemos otra interesante teoría, no tan radical como la por nosotros sostenida, puesto que en puridad la sentencia no da valor alguno al silencio de los Concejales; a lo que da valor es a su presencia en la sesión. Y las consecuencias, salta a la vista, son también distintas: para la sentencia en el caso debatido no hay acuerdo ni positivo ni negativo; para nosotros, hay un acuerdo, la no interposición del recurso. Pero, ¿es así?

V. DELIBERACIONES

Salvo excepciones (art. 199 ROF), los asuntos sometidos a los órganos deliberantes son «primero discutidos y después votados» (art. 202 *ídem.*).

No es nuestro propósito entrar en el detalle. Nos preocupa un punto concreto que se nos antoja de cierto interés: intervención del Presidente en las deliberaciones.

Sucede con cierta frecuencia, en especial en aquellas Corporaciones en las que se organiza una llamémosla oposición, a veces unipersonal, que las sesiones transcurren reiteradamente, machaconamente, en una permanente polémica o discusión entre el Presidente (Alcalde las más de las veces) y un miembro corporativo.

Esta curiosa situación la conceptuamos como un mal en cuanto que, sobre todo, redundando en desprestigio de la Corporación que trasciende a la calle y a la prensa. En el proscenio tan sólo dos personajes: el Alcalde y el opositor. Ellos acaparan la atención, ellos son los loados, criticados y discutidos, los actores. Los demás miembros no cuentan, sin que la calle quiera darse cuenta de que son ellos precisamente los que a través de la activa participación en las Comisiones, que no suelen ser frecuentadas por el opositor, representan el auténtico, verdadero, espíritu de trabajo y sacrificio en pro de la comunidad.

Y bien está que el miembro corporativo que ejerce esa interna y dificultosa función de estudio y trabajo no se apresure a recoger en la sesión plenaria el reconocimiento popular de su esfuerzo que por escrito ya consta en los dictámenes. Pero tampoco es justo que su silencio o mínima intervención en los debates dé ocasión a que por contra otros haya, cualquiera que sea su posición, que usen y aun abusen de sus intervenciones, y entre ellos, ésta es la verdad, el Presidente.

El Presidente de un cuerpo deliberante y, concretamente, el Alcalde de un Ayuntamiento, debe en sesión olvidarse en cierto modo que es el Alcalde, con atribuciones y competencias propias para cuyo ejercicio no precisa de la Corporación, para conver-

tirse únicamente en eso, en Presidente, única forma viable, a nuestro modo de ver, de erradicar la situación a que hemos aludido que erosiona el prestigio de la Corporación. El Presidente es en sesión, por más que fuera de ella tenga una personalidad distinta, *primum inter pares*, con atribuciones específicas; en someterse a ellas y nunca extravasarlas radica su eficiencia como Presidente de un órgano corporativo.

Quizá sea oportuno espigar de los textos legales las atribuciones del Presidente, siquiera sea sin carácter exhaustivo. Aparecerá así, creemos, con meridiana claridad, que en punto a intervención en las deliberaciones no goza de prerrogativas que sean esencialmente distintas de las facultades que incumben a los demás miembros del cuerpo deliberante. Véase a este respecto el artículo 9.º de la Ley de Procedimiento administrativo, según el cual «el Presidente tiene como función propia la de asegurar el cumplimiento de las leyes y la regularidad de las deliberaciones».

a) Convoca las sesiones (arts. 116.a) y 268.a) LRL), así ordinarias como extraordinarias (arts. 293 y 294 LRL, 191 y 193 ROF y 10.1 LPA), y las suspende por causa justificada (artículos 116.a), 268.a) LRL y 9.º LPA).

b) Forma el orden del día (arts. 293 y 294 LRL, 191 y 193 ROF, 141.1 RF y 10.2 LPA).

c) Asume las facultades necesarias para conservar el orden y mantener el respeto debido a la Corporación, a las personas y a las instituciones. Véase a este respecto lo que disponen los artículos 331 a 333 de la Ley de Enjuiciamiento civil y 683, 684, 686 y 687 de la Ley de Enjuiciamiento criminal, que traemos a colación a título de analogía, y también el ya citado artículo 9.º de la LPA.

Y en tal sentido: sanciona a todo asistente que incurra en infracción que no constituya delito; llama al orden a cualquiera que lo altere, con facultades para hacerle abandonar el salón; acuerda la detención en el acto de cualquier persona que delinquire, poniéndola a disposición de la autoridad judicial competente; dispone que la sesión se celebre a puerta cerrada por

causa justificada de orden público, prestigio de la Corporación o decoro de alguno de sus miembros.

d) Dirige las deliberaciones y vela por su regularidad (artículos 116.a) y 268.a) LRL y 9.º LPA). Siendo manifestaciones de tal misión: necesidad de ser advertido previamente de la no posibilidad de asistencia de algún miembro corporativo, con facultades de sancionar (arts. 300 LRL y 196 y 197 ROF); concede la venia para que un miembro se ausente del salón (artículo 196.2 ROF) y en ciertos casos impone esa ausencia (artículo 227 íd.).

Una vez dada cuenta del asunto por el Secretario (arts. 199 ROF y 141.2 RF), abre la deliberación y concede la venia para las intervenciones (arts. 199, 202, 204 y 205 RF), decide sobre la terminación de la discusión (arts. 203 y 210), resuelve las incidencias que se produzcan (art. 203), llama al orden a los que participan en el debate (arts. 202 y 206), con facultad de retirarles el uso de la palabra, y decide la declaración de urgencia en su caso cuando un miembro corporativo solicite que el asunto quede sobre la mesa (art. 201).

e) Dirige las votaciones, plantea los términos y forma de las mismas y proclama lo acordado (art. 230 RF); decide los empates con voto de calidad (arts. 116.a), 268.a) y 302 LRL, 226.4 ROF y 12 LPA).

f) Levanta la sesión (arts. 116.a) y 268.a) LRL) y, por añadidura, suspende los acuerdos corporativos en supuestos de incompetencia, constitutivos de delito, contrarios al orden público o ilegales (art. 362 LRL).

Como vemos, son atribuciones muy amplias, pero necesarias. La figura del Presidente de la Corporación, aparte de sus atribuciones propias como Alcalde o Presidente de la Diputación provincial o de la Junta vecinal, cobra con ello una muy singular preeminencia.

Y a ellas hay que añadir las comunes a todo miembro corporativo, fundamentalmente las de participar en las deliberaciones y votar. Pero no debe pensarse que éstas concurren en él de modo preeminente, salvo en punto a decisión de empates.

Ciertamente que la fuerza de las cosas conduce irremediablemente a que el Presidente de la Corporación haya de intervenir en las deliberaciones más frecuentemente que los demás miembros, pues que a la postre le incumbe la alta dirección de la Administración, y es normalmente el mejor conocedor de los asuntos con todas sus implicaciones. Pero que inicie o mantenga diálogo con el opositor (art. 202.2 ROF) o intervenga en la discusión del asunto cuantas veces lo estime oportuno, sin someterse a turno, conduce a la situación a que aludíamos anteriormente, y a la merma de autoridad que hace difícil o imposible la exigencia a los demás miembros corporativos del cumplimiento del Reglamento.

VI. MOCIONES

Entramos en una cuestión que plantea no pocas tensiones y disgustos, porque en ella se entremezclan facetas jurídicas y legales, no suficientemente reguladas, y de índole práctica. Sucede que en ciertos círculos de la Administración municipal las mociones se contemplan con un marcado antagonismo. En el terreno de los principios ello no es deseable, porque es precisamente esta institución una de las facultades de los miembros corporativos de la que pueden obtenerse más fértiles resultados; es la contribución personal en ideas e iniciativas que, lejos de ser coartada o dificultada, merece ser impulsada, aunque algunas puedan ser descabelladas o anodinas. En todo caso, como expresión lícita de un legítimo representante de la comunidad, admitida por la ley, la moción exige un tratamiento serio y respetuoso.

Por todo lo cual nos parece interesante dedicar algunas reflexiones a esta cuestión.

En términos generales, por moción entendemos la proposición que uno o varios miembros de una Corporación formulan ante la Administración de que forman parte sobre un determinado asunto a fin de que sobre él se adopte acuerdo o resolución por el órgano competente. No es de rigor, creemos, que la moción exprese el sentido del acuerdo a adoptar.

Consecuentemente, las mociones pueden ser formuladas por

el Presidente al Pleno de la Diputación provincial, por el Alcalde a la Comisión municipal permanente y al Pleno; por los demás miembros corporativos, a todos los órganos de la Administración local.

Las mociones de las que el Alcalde o Presidente de la Diputación provincial son autores, no suscitan dificultad alguna. Puesto que a ellos incumbe la formación del orden del día, sus mociones en el orden del día figurarán. Si se tratase de asunto de urgencia, habrá de seguirse el régimen del artículo 208 del ROF.

Es en las mociones de los Concejales o Diputados donde los problemas surgen.

En principio, las mociones de estos miembros corporativos habrán de formularse por escrito presentado en el Registro General (arts. 264 y siguientes ROF). Como excepciones a esta norma general: las que se formulen al amparo del artículo 208 del ROF y también del artículo 207.2 del mismo Reglamento en momento tal que ya no sea posible el trámite del Registro.

Y si no se expresa en el escrito el órgano corporativo al que se pide que resuelva sobre la moción, nos parece claro que el Alcalde (o Presidente de la Diputación), Jefe de la Administración municipal (art. 59 LRL), a quien incumbe el gobierno y administración del Municipio (art. 58 *í.d.*), titular de competencias específicas y generales (art. 116.*i*) LRL), debe encauzarla para que llegue a su culminación normal. Y por ende, cerciorado por los informes jurídicos de cuál sea el órgano corporativo competente para resolver según la naturaleza del asunto, entra de lleno en el círculo de sus atribuciones: decretar el archivo de la moción sin más trámites si el asunto fuese ajeno a la competencia municipal; asumir su resolución si la Alcaldía es el órgano competente; ordenar se incluya en el orden del día de sesión de la Comisión municipal permanente, cuando de ésta sea la competencia; y, por último, si al Pleno incumbe, previos los informes y dictámenes convenientes o necesarios, disponer se incluya en orden del día de sesión ordinaria o extraordinaria.

No procediendo que la Alcaldía dilate *sine die* el curso normal de la moción, lo que, aparte de crear un clima de disgusto, es susceptible de ser interpretado como una arbitrariedad, sien-

do como es principio cardinal que las autoridades y Corporaciones locales están obligadas a resolver sobre las peticiones que se les dirijan (art. 373 LRL). Pero también puede conducir al enfrentamiento el que la Alcaldía se apropie de las ideas vertidas en la moción, ocultando o soslayando a su verdadero autor.

Aunque ello sea más dudoso, estimamos que cuanto se deja expuesto es aplicable a aquellos casos en que la moción indique expresamente el órgano corporativo que se desea conozca de ella. Porque la competencia no es algo que pueda quedar al albedrío del solicitante, siendo como es presupuesto esencial de actuación del órgano administrativo, hasta el punto que su falta conduce a la nulidad de pleno derecho del acuerdo (art. 47.1.a) LPA), ni por otro lado, en aras de la economía, celeridad y eficacia (artículo 29 íd.) sea admisible pretender se sometan asuntos a un órgano incompetente, pretensión en la que podría atisbarse un principio de mala intención. Lo que no es contradicho por lo dispuesto en el artículo 208 del ROF, puesto que este precepto no regula el régimen normal de las mociones, sino otra facultad distinta del miembro corporativo.

Puede suceder que la moción se refiera a asunto que ya figure incluido en el orden del día de sesión convocada; estas mociones, como las adiciones y enmiendas a que alude el artículo 207.1 del ROF, no deben plantear problema. Recibidas que sean, fuerza es incorporarlas al expediente del asunto en cuestión, dándose cuenta, deliberándose y votándose con él (artículos 199, 202 y 210 ROF). Lo que implica, además, que presentada la moción antes de iniciarse la sesión, habrá de dársele la publicidad que el artículo 192 del propio Reglamento dispone para que los miembros corporativos puedan estudiarla y conocerla.

Finalmente, el miembro corporativo está facultado para someter directamente a la Corporación una moción sobre asunto no figurado en el orden del día. Naturalmente, esta facultad corresponde a los miembros de la propia Corporación. De ahí que no corresponde a un Concejal respecto de la Comisión municipal permanente.

Este derecho no está sometido a más limitación que la de-

claración de urgencia. Queremos decir que en tal supuesto ni es de rigor que la moción conste por escrito ni tampoco que haya de ser anunciada previamente a la Presidencia, ni siquiera que la Corporación sea competente por la índole del asunto. El Presidente está obligado a conceder la venia para la defensa de la urgencia, y si ésta se declara, abrir debate sobre el asunto y ello aunque se conceptúe que el órgano corporativo no tiene competencia, y si así fuera procedería la advertencia por el Presidente, el Secretario o el Interventor (arts. 413 LRL y 232 ROF).

De ahí que tratándose de materia ajena a la competencia de la Corporación, ya absoluta o relativamente, el único acuerdo lícito es la declaración de incompetencia, procediendo la advertencia de ilegalidad y, en su caso, la suspensión por el Presidente, si la Corporación resolviera sobre el fondo del asunto.

En suma, las facultades y atribuciones de que son titulares todos los miembros de la Corporación para el ejercicio de sus funciones, entre ellas la moción, no pueden ni deben ser mermaidas, coartadas o desconocidas. Del prudente y bien intencionado uso de las mismas deriva un mejor conocimiento de los asuntos, una mayor ponderación en las decisiones, sacudimiento de la rutina y florecimiento de la actividad corporativa, y todo ello en el clima de respeto a que mutuamente están obligados los distintos órganos.

VII. PREGUNTAS E INTERPELACIONES

Las preguntas o interpelaciones que los miembros corporativos pueden formular, tienen un tratamiento muy somero en el artículo 209 del ROF y referido exclusivamente a las que se promuevan en sesión o con ocasión de una sesión.

Nos parece que no por ello están proscritas las preguntas o interpelaciones que se dirijan al Alcalde por escrito presentado en el Registro General con independencia de toda sesión. Este tipo de preguntas en que el Concejal no exige que la contestación sea precisamente en sesión, el Alcalde cumple con contestarlas directamente a medio de escrito cursado por el Registro y sin necesidad de publicidad alguna.

Mas cuando el miembro corporativo se acoge expresamente al régimen del artículo 209 del ROF, no queda opción: hay que contestarlas en sesión. Respecto de ellas, varios puntos nos interesan ahora:

a) **Anuncio.** Anunciar es «dar la primera noticia o aviso de algo». ¿Hemos de entender que el anuncio equivale a la formulación de la pregunta? Creemos que no; el anuncio es simplemente la comunicación de que va a formularse una pregunta sobre un determinado asunto. Pero no es la pregunta propiamente tal.

b) **Formulación.** Formular, «reducir a términos precisos, expresar, manifestar». Es la ejecución de lo previamente anunciado, pero ya concreto, determinado. Desde luego, no son admisibles vaguedades, ni so pretexto de una pregunta exponer la crítica sobre la actuación de un determinado órgano corporativo, que tiene otro cauce, ni pretender la reconsideración de algo ya discutido o aprobado.

c) **Contestación.** Contestar, «responder a lo que se pregunta», pura y simplemente. Y si bien la contestación es normalmente más amplia que la propia pregunta, salta a la vista que el contestante debe también ceñirse a la cuestión, expresándose con toda asepsia y objetividad.

d) **Contestada la pregunta,** queda resuelto el asunto, sin perjuicio de que si al que la ha formulado no le satisface la respuesta vuelva a promoverla con los matices que le interesen, norma que debería seguirse con cierto rigor en evitación del peligro de desembocar en un diálogo que con harta frecuencia degenera en verdadero pugilato.

e) No será posible siempre que la contestación se produzca en el acto. Pero entendemos que es necesario se conteste la pregunta en sesión.

A primera vista pudiera pensarse que las preguntas tienen un solo destinatario (Alcalde, Presidente de la Diputación o Alcalde pedáneo). Estimamos nosotros que la pregunta puede dirigirse a cualquier miembro corporativo, e incluso al Secretario y al

Interventor, limitándose en tales supuestos el Presidente a dar la venia y, en su caso, llamar al orden.

Y ello nos parece de pura lógica, deducible incluso de la propia redacción del artículo 209, pues así como el anuncio previo tiene un único destinatario, «el Alcalde», en cuanto a la formulación, el verbo transitivo «formular» no va acompañado de complemento indirecto, y, por añadidura, el sujeto activo de la respuesta ya no es «el Alcalde», sino alguien que viene determinado por el hecho de ser el destinatario de la pregunta: «el preguntado o interpelado».