

O CONTROL POLÍTICO DOS ENTES LOCAIS. ARTIGO 46.2 DA LEI DE BASES REGULADORA DO RÉXIME LOCAL

José R. Cólera Leirado

Letrado maior do Parlamento de Galicia

1. Introducción

Cando Silvio Gambino e Giovanni Moschella –nun excelente estudio que recensionamos¹– analizaron a representación e a organización do Goberno local en Italia, trala aprobación da Lei 81/1993, puxeron de manifesto que *Según un esquema consolidado típico de los modelos monocráticos, la mayor autoridad del ejecutivo (derivada de su legitimación popular) debe ir acompañada de una expansión y una mayor repercusión de los poderes de control del Consejo (municipal) [...]*.

A este esquema responde a modificación do apartado a) do artigo 46.2 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local –no sucesivo LRBRL– e a adición dunha nova letra e). E a esa mesma finalidade responde a reforma acometida pola Lei 11/1999, do 21 de abril, en relación cun conxunto de artigos da LRBRL. Procúrase o fortalecemento do poder executivo do alcalde ou do presidente da corporación e contraponse, como factor de equilibrio, un incremento da función de control sobre os órganos executivos locais. Aquel recibe un legado normativo importante para garantir a gobernabilidade do seu mandato e a eficacia da súa xestión, pero, por contrapartida, os dereitos das minorías que integran a oposición municipal adquiren unha importante base institucional.

¹ «Sistema electoral y forma de gobierno de Ayuntamientos y Provincias», páx. 692 da obra colectiva *Formas de gobierno y sistemas electorales*.

Dentro deste contexto, o artigo 46.2 da LRBRL –nos seus apartados renovados– suscita tres cuestións que van centra-lo noso comentario:

- A aplicación da modificación aprobada no ámbito da Administración local galega.
- O contido da función de control político local.
- A súa regulación.

2. O carácter básico in totum do artigo 46.2 da LRBRL ou supletorio dalgún dos seus apartados

2.1. O epígrafe, en principio, provocará unha certa perplexidade, xa que na opinión xurídica tense xeneralizada a idea de que o artigo 46.2 ten carácter básico na súa integridade.

E os argumentos en prol desta afirmación son múltiples e de peso:

a) O feito probado de que nunca se cuestionou ese carácter básico en ningún dos recursos de inconstitucionalidade formulados en materia de réxime local (STC núm. 214/89; 33/93; 331/93 e 385/93).

b) Os dictames emitidos en materia local e, de xeito especial, sobre a interpretación da disposición transitoria primeira da LRBRL. Por exemplo, os dictames do Consello Consultivo de Cataluña núm. 88/85, 132/86 e 135/87.

c) A doutrina consolidada do Tribunal Constitucional en relación cos aspectos esenciais da democracia local: *só resta determinarmos se a previsión contida no artigo 47.2.d) LRBRL ten ou non o carácter básico que lle atribúe o avogado do Estado e que a comunidade autónoma tampouco discute. Ó que se deberá responder que en efecto o ten, e así o declaramos na nosa STC 33/1993 (fundamento xurídico 3.º) a propósito do artigo 47 LRBRL ó dicir que dos aspectos esenciais do modelo de autonomía local garantido en todo o Estado atinxe ó funcionamento democrático dos órganos de goberno das corporacións locais e, dentro del, en concreto, ó que lle afecta ó quórum e maiorías necesarias para a adopción dos acordos dos órganos colexiados superiores, xa que os preceptos relativos a estas cuestións definen precisamente un modelo de democracia local.* (Fundamento xurídico 4ºA) da STC nº. 331/93, do 12 de novembro).

d) A exposición de motivos da Lei 11/99, do 21 de abril, que no seu apartado I, parágrafo penúltimo, sinala que *aínda que se reconece que a maior parte das reivindicacións dos entes locais afectan a materias que forman parte do ámbito competencial das comunidades autónomas, inclúense determinados compromisos dos que a súa regulación lle corresponde ó Estado.*

E nesta mesma liña móvese a tramitación parlamentaria da referida lei acentuando esta tese. Basta coa lectura da defensa do dictame ante o Pleno do Senado do 25 de marzo de 1999 para chegar á mesma conclusión:

A modificación desta lei de bases, que como o seu nome indica abarca tódalas corporacións e senta os principios esenciais con respecto ós regulamentos de cada unha das corporacións coas que han de funciona-las regras xerais de xogo [...]»².

2.2. Chegados a este punto, permítanme sementa-la dúbida e formula-lo conflito entre as normas vixentes na materia.

A disposición transitoria primeira da LRBRL concédelle unha autorización ó Goberno para que acometa a refundición das disposicións vixentes tendo, en consecuencia, segundo os diversos supostos nel contemplados, o carácter de normativa estatal básica ou, no seu caso, supletoria da que poidan ir aprobando as comunidades autónomas.

A dita disposición pode ser obxecto dunha dobre interpretación:

■ Á vista do Texto refundido 781/1986 do 18 de abril, do réxime local, só serán normas básicas as que tivesen ese carácter na Lei de bases, as restantes serán supletorias.

■ No texto refundido, ademais das básicas inicialmente previstas na LRBRL, tamén o serán aquelas que así se estableza.

■ Esta segunda interpretación –que o dictame do Consello Consultivo de Cataluña núm. 88/85 considera inaceptable- viuse confirmada polo Tribunal Constitucional, na súa sentenza 385/93, do 23 de decembro, f.x. 3, con estas palabras: *En consecuencia, parece correcto concluir que tanto sobre o lexislativo como sobre o executivo recae a carga, non unha mera posibilidade senón deber, de cualificar expresamente as normas que, ó seu parecer, teñan carácter básico como esixencia do principio de seguridade xurídica. En tal sentido dixemos non hai moito que esa obriga «non só pesa sobre o lexislador ou sobre a lei votada en Cortes, que é o instrumento normal para a determinación das normas básicas, senón tamén, segundo a nosa reiterada doutrina, sobre o Goberno da nación cando, con carácter excepcional, poida facer uso da súa potestade regulamentaria para regular por decreto algún dos aspectos básicos dunha materia» e con maior razón, polo tanto, «cando teña que regular mediante un decreto lexislativo unha determinada materia sobre a que o Estado ten competencia para aproba-las normas básicas. Neste último caso, o Goberno non só pode, senón que debe establecer qué preceptos teñen natureza básica salvo, naturalmente, se llo impedise a Lei de delegación ou puidese deducirse que esta pretendeu esgotar, por si mesma, a regulación dos aspectos básicos da materia (STC 179/1992, fundamento xurídico 2.º)».*

A doutrina antecedente serve para fundamenta-la aplicación da disposición final sétima do Texto refundido de réxime local, que no seu parágrafo a) e en relación coa cuestión analizada, declara básico, e, xa que logo, de aplicación directa, o artigo 48, referido ás sesións extraordinarias, pero non lle outorga ese mesmo carácter ós artigos 46 e 47 que re-

² *Diario de sesións do Pleno do Senado*, núm. 125 do 25 de marzo de 1999, páx. 5.926.

gulan a periodicidade das sesións ordinarias. E a dúbida agroma cando, fronte a este recoñecemento recollido no texto refundido, a Lei 11/1999 non declara, de xeito expreso, básico o artigo 46.2 a), sen ter en conta que *ó mante-lo concepto material do básico como núcleo substancial da doutrina deste tribunal, procede esixir con maior rigor a condición formal de que a norma básica veña incluída na lei votada en Cortes que designe expresamente o seu carácter de básica ou estea dotada dunha estrutura da cal se infira ese carácter con naturalidade, e deberase cumprir tamén esta condición no suposto excepcional de que a norma básica a introduza o Goberno da nación en exercicio da súa potestade de regulamento* (f.x. 6 da STC 69/88, do 19 de abril).

2.3. E o conflito, ó meu xuízo, está servido para os concellos galegos de máis de 20.000 habitantes e, non tanto para os concellos de ata 5000 habitantes, respecto á periodicidade das sesións ordinarias. Cando as súas corporacións se reúnan dentro dos 30 días seguintes ó da súa sesión constitutiva –desde o 3 de xullo–, terán que resolver, entre outros puntos, a cuestión referente á periodicidade das sesións ordinarias (artigo 38 do Regulamento da organización e funcionamento das corporacións locais, no sucesivo ROF). ¿Deben aplica-lo artigo 210.2 da lei galega, ou o artigo 46.2 a) da lei estatal?

Se piden a miña opinión sobre esta cuestión, direi o seguinte:

a) O límite legal establecido polo artigo 46.2 da LRBRL para fixa-la periodicidade das sesións ordinarias ten o carácter de básico e o artigo 210.2 da Lei autonómica 5/97, do 22 de xullo, é unha norma de desenvolvemento que debe respectar aquel límite temporal.

b) Nos concellos galegos de máis de 20.000 habitantes a norma aplicable é a lei estatal e, xa que logo, a periodicidade das súas sesións ordinarias non pode ser superior ó mes.

c) Nos concellos galegos de ata 5000 habitantes a norma aplicable é o artigo 210.2 da Lei autonómica 5/97, do 22 de xullo, por dúas razóns:

■ A norma galega non excede o límite legal e, no seu desenvolvemento, pode fixar unha periodicidade menor ós tres meses.

■ Respecta a vontade do lexislador estatal expresa na Lei 11/99 (que tenta reforza-lo control político dos órganos executivos locais) xa que un dos instrumentos para o seu logro é permiti-la convocatoria de sesións ordinarias con maior frecuencia. Neste suposto a finalidade conseguiríase, dabondo, xa que o prazo mínimo para convocar sesións ordinarias dos plenos correspondentes ós municipios de ata 5000 habitantes sería de dous meses como mínimo dentro da Comunidade Autónoma de Galicia.

2.4. Respecto á nova regulación das sesións extraordinarias, o seu carácter básico é incuestionable e debe ser obxecto de aplicación ás novas corporacións locais saídas da última consulta electoral.

A reforma que a Lei 11/1999 acometeu da LRBRL ten como finalidade última resolve-las situacións conflictivas que de cotío a doutrina e os tribunais puxeron de manifesto.

En primeiro lugar, rompe co filibusteirismo, que se viña practicando, de formular peticións de sesións extraordinarias cunha frecuencia inxustificada, máis que para debater temas importantes ou actuais, para alteralo normal funcionamento da Administración local. Estas razóns xustifican que *ningún concelleiro poida solicitar máis de tres anualmente*.

En segundo lugar, limítase a actitude dilatoria e entorpecedora dalgúns presidentes respecto á súa realización: *non se poderá adiar por máis de quince días hábiles desde que fose solicitada, e non se poderá incorpora-lo asunto á orde do día do pleno ordinario ou doutro extraordinario con máis asuntos se non o autorizan expresamente os solicitantes da convocatoria*.

E en terceiro lugar, propicia o seu desenvolvemento establecendo, por unha banda, a súa convocatoria automática *para o décimo día hábil seguinte á finalización do dito prazo, ás 12:00 h e*, pola outra, evitando que as ausencias dos presidentes obrigasen á súa suspensión unha vez convocada a sesión extraordinaria. Neste caso sempre que concorra o quórum requirido, a presidencia recaerá *no membro da corporación de maior idade entre os presentes*.

3. O control político dos órganos executivos locais

Como consideración xeral debe subliñarse que a función de control, que se enuncia nos artigos 22.2a) e 31.2e) da LRBRL, e os instrumentos para a súa esixencia, que se desenvolven sen carácter exhaustivo nos artigos 42, 62; 82.4; e 104 a 108 do ROF, inspíranse na regulación consagrada no ámbito parlamentario, se ben hai que facer constar que estes instrumentos –aínda que teñen a mesma configuración material– presentan unha cobertura formal atenuada e as súas consecuencias, pola súa transcendencia, son tamén substancialmente distintas.

E resulta lóxico que así sexa. Non imos esquecer que o control parlamentario se produce entre os *poderes* legislativo e executivo, a través da maioría parlamentaria que sostén o Goberno. En troques, no ámbito local, o control prodúcese entre *órganos administrativos* e as súas consecuencias son máis limitadas pero tamén máis inmediatas, en canto afectan a institucións que responden, dunha forma primaria e directa, ante os seus veciños.

Feita esta advertencia, procede agora desenvolver ámbolos dous ámbitos.

3.1. O control político parlamentario

Non é este o momento nin o lugar para realizar un estudo sobre o seu contido e medios. Sirva como punto de partida admitir que existen fundamentalmente dúas concepcións do control parlamentario.

Unha ampla, que entende como tal toda actividade cognoscitiva e crítica do Goberno que se realiza na Cámara con publicidade. Para esta posición doutrinal, claramente maioritaria, o control posúe tres notas características:

- A súa polivalencia funcional (Aragón Reyes e Rubio Llorente).
- A súa vinculación coas minorías (López Guerra e Garrorena Morales).
- A publicidade como elemento esencial: *el control es, sobre todo, la información que la opinión pública obtiene de lo que se está debatiendo en la Cámara*³.

Outra restrinxida que configura o concepto en función dos fins e dos seus medios. Para esta corrente doutrinal o control é aquela actividade que ten por finalidade obter información sobre as actuacións políticas e administrativas do órgano executivo para sometelas á crítica e canaliza-la responsabilidade directa ou difusa do que exerce a función de goberno.

Enumera entre os instrumentos de responsabilidade directa a moción de censura e a cuestión de confianza, e entre os instrumentos de responsabilidade difusa as sesións informativas, as comisións de investigación, as interpelacións e as preguntas.

3.2. O control político local

Un estudio sistemático dos artigos modificados da LRBRL 20.1c); 22.2a); 33.2e); 46.2.e) e os correspondentes do ROF 42; 62; 82.4; 97 e 104 a 108, así como os novos artigos 197 e 197 bis da LOREX, evidencian un fortalecemento do control político sobre os órganos executivos locais, pero tamén unha confusión dos conceptos e dos medios para facelo efectivo, como tentaremos expoñer de seguida.

Por unha banda, nos textos legais ós que se fixo referencia, configúrase o control como unha actividade cognoscitiva e crítica da actuación dos órganos executivos, pero sen marca-las diferencias respecto doutras dúas modalidades atenuadas, como son a fiscalización –verificación de actuacións en función de soportes documentais– e o seguimento –a comprobación do cumprimento de obxectivos nunha área de xestión determinada– a pesar de que a súa tramitación e mailas súas consecuencias políticas sexan distintas.

Por outra banda, os clásicos instrumentos de control mestúranse cos de fiscalización e impulso políticos, sen ter en conta que estes últimos pretenden definir e desenvolver, desde o acordo ou o consenso, unha política pública local ó servizo do cidadán. De aquí que resulte necesario diferenciar:

- Os instrumentos de control local típicos (en función do seu paralelismo cos existentes no ámbito parlamentario) como son a moción de

³ ARAGÓN REYES, páx. 106 da obra colectiva *Parlamento y Control del Gobierno*. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos.

censura, a cuestión de confianza, as comparecencias, as preguntas, os rogos e as resolucións presidenciais comunicadas ó Pleno da Cámara.

■ Os instrumentos de fiscalización e impulso políticos, como son o debate sobre a actuación da Comisión de Goberno e as mocións.

3.2.1. Os instrumentos de control político

Enumerados estes no apartado anterior, aparcado o estudio da moción de censura e da cuestión de confianza –por se-lo obxecto doutro relatorio–, imos centra-la nosa atención nos restantes medios de control.

Como antecedente, damos por suposto que existe un coñecemento conceptual de cada un deles nos termos establecidos no artigo 97 do Regulamento de organización e funcionamento e, con esta convicción, examináremos nos seus elementos estruturais.

No seu aspecto **subjectivo** os titulares interesados en requiri-la presenza dun membro corporativo responsable dunha área de xestión, de formular preguntas e rogos, ou de someter a control as resolucións presidenciais comunicadas, son os concelleiros –ou se é o caso os portavoces dos seus grupos políticos–, fundamentalmente daqueles grupos que forman a oposición. E, na outra vertente da relación xurídica, os órganos sometidos a control son o alcalde ou o presidente da corporación, os tenentes de alcalde, os concelleiros ou deputados que desempeñen determinadas delegacións e a Comisión de Goberno cunha particularidade merecente de consideración. Nas comparecencias ante o pleno non se prevé a presenza do alcalde ou do presidente, senón daqueles membros da corporación que, por delegación, desempeñan a responsabilidade dunha área ou dun sector da xestión administrativa.

No aspecto **material** sométese a control calquera actividade ou actos de xestión que lles afecten á vida administrativa e política da entidade local. Nuns casos será o funcionamento dun servizo, a participación na súa programación e a transparencia na súa xestión; noutros o cumprimento do programa electoral e, se é o caso, os compromisos incumpridos dos que se deriva unha responsabilidade política ante os cidadáns.

Neste ámbito e por constituír unha novidade da lexislación, hai que subliñar que ás comisións informativas, ademais das funcións de estudio, de informe e de consulta que xa tiñan, engádeselle-lo seguimento da xestión dos órganos executivos. Deste xeito deixan de ser uns meros instrumentos de trámite e convértense en verdadeiros mecanismos de control ós que han de someterse os que teñen responsabilidades municipais (o alcalde, a Comisión de Goberno e os concelleiros delegados). Estas novas atribucións que se lles confiren ás comisións informativas hai que entendela:

■ Limitadas ós asuntos concretos asignados a cada unha das e dos que sexan competentes por razón da materia.

■ E realizables a través de preguntas e rogos que conteñan unha petición de aclaración, de información ou de explicación sobre a actuación se-

guida ou omitida polo membro da comisión informativa, responsable directo da súa xestión.

No seu aspecto **formal** hai que distinguir entre a forma de exercer-los instrumentos de control e o procedemento de tramitación.

As preguntas e os rogos pódense formular por escrito antes da sesión plenaria ordinaria e, de xeito oral ou escrito, ó longo do desenvolvemento da referida sesión plenaria. En troques, a solicitude de comparecencia ante o Pleno da corporación, estimo, débese facer por escrito e fixarase o asunto ou asuntos sobre os que deba informa-lo membro da corporación requirido. Deste xeito tamén se favorece o proceso de formación da vontade plenaria, que debe acordar ou non a realización da comparecencia, en función do obxecto sometido a debate e das cuestións que se susciten no seu desenvolvemento.

En canto ó procedemento de tramitación tamén existen diferencias significativas.

As preguntas e os rogos constitúen un punto de inserción obrigatoria nas ordes do día das sesións ordinarias e, segundo un importante sector doutrinal, de inserción posible nas sesións extraordinarias á vista da redacción actual do artigo 82.4 do ROF. En todo caso, a súa inclusión na orde do día permitiralle ó seu destinatario responder na mesma sesión ou adia-lo seu tratamento para unha sesión posterior –ordinaria ou extraordinaria–, coa excepción das preguntas formuladas por escrito con 24 horas de antelación, que deben responderse na sesión na que se inclúan, a non ser que, por causas debidamente motivadas, se aprazaren para outra posterior.

Por contrapartida e con fundamento no disposto no artigo 105 do ROF, a inclusión dunha comparecencia na orde do día do pleno non é un acto debido senón que necesita dun acordo previo do pleno. É dicir, a solicitude formulada non vincula, de xeito necesario, a súa realización. Debe se-lo pleno, o que, mediante un acto colexiado, acorde a convocatoria e delimite o seu obxecto para que o membro da corporación requirido poida responder, de forma suficiente ou satisfactoria *ás preguntas que se lle formularen sobre a súa actuación*.

Esgotado este trámite, o responsable da súa execución será o alcalde ou o presidente da corporación, que terán que incluí-la dita comparecencia na orde do día da próxima sesión, ordinaria ou extraordinaria, e notificarlle ó requirido a data e o asunto sobre o cal é necesaria a súa presenza ante o pleno nun prazo non inferior a tres días.

3.2.2. Os instrumentos de fiscalización e impulso políticos

Despois dunha lectura do artigo 106 do ROF, pouco máis se pode dicir sobre os seus elementos estruturais e remítome ó seu contido literal.

Non acontece o mesmo coas mocións. Son un instrumento que se utiliza, tanto no ámbito parlamentario coma no local, con contidos distintos. Non son o mesmo a moción de censura, as subseguintes dun debate

xeral ou sectorial do artigo 106 do ROF, ou as citadas nos artigos 91.4 e 97.3 do ROF. Estas últimas son as mocións a que se refire a nova letra e) do artigo 46.2 da Lei 11/99, do 21 de abril.

Sen estenderme no seu comentario, hai que subliñar que estas mocións presentan unhas características definitorias:

- Son de titularidade colexiada. *O presidente preguntará se algún grupo político desexa someter á consideración do pleno...* (artigo 91.4 ROF).
- Na súa estrutura hai unha parte expositiva e outra resolutoria que contén a proposta de resolución que se somete a votación.
- Formúlanse de xeito oral ou escrito, son de tramitación urxente e refírense a asuntos non incluídos na orde do día da sesión plenaria.
- A súa admisión para o debate e o seu posterior sometemento a votación necesita dun acordo previo positivo e, ó non se explicitar, chegaría coa maioría simple.
- E sobre o seu cumprimento, o órgano encargado da súa execución debe darlle conta ó pleno para a súa posterior fiscalización.

4. A regulación dos instrumentos de control, fiscalización e impulso políticos

A nova letra e) do artigo 46.2 da LRBRL, malia a confusa redacción do seu parágrafo final, permite fixar uns criterios tendentes á súa regulación:

- Na orde do día das sesións plenarias ordinarias existirá unha parte substantiva e diferenciada adicada ó control político.
- Dentro desta incluíranse rogos, preguntas e mocións.
- Garantírase a participación de tódolos grupos políticos no seu funcionamento.

A aplicación deste novo precepto –que ten carácter básico– á Administración local galega suscita unha morea de interrogantes ós que estimo que se lles debe dar unha resposta.

4.1. *¿Que parte da orde do día se dedicará ó control político?*

A normativa vixente dinos que nas sesións plenarias ordinarias se incluírá sempre o punto de rogos e preguntas (artigo 82.4 ROF) e que, concluído o exame dos asuntos incluídos na orde do día e antes de pasar á quenda de rogos e preguntas, poderán someterse a consideración as mocións referidas no artigo 97.3 do ROF.

A interpretación conxunta destes artigos trouxo como consecuencia que, na práctica local, os dous puntos últimos das ordes do día das sesións plenarias ordinarias fosen:

- Asuntos para tratar polo artigo 91.4 do ROF.
- Quenda de rogos e de preguntas.

Son chegados os tempos de revisar esta práctica habitual en moitas corporacións.

O control e a fiscalización son unha parte substantiva da orde do día e non un mero apéndice desta. A lei estatal di que hai que incluílos, pero non nos fixa o lugar que deben ocupar dentro dela. Para resolver esta dúbida pódenos servir de axuda o criterio interpretativo mantido nas intervencións que aconteceron no Senado durante a tramitación do proxecto de lei.

A lectura dos diarios de sesións do Senado pon de manifesto un criterio reiterativo merecente de consideración:

Hai que se dar conta que nesta modificación se establecen dous mecanismos que teñen como función impedi-la tentación de control que puidese te-lo alcalde ou os presidentes. Porque en tódalas sesións, e como primeiro punto da orde do día, establecerase o control do executivo; este control do executivo por parte do legislativo, que é algo normal no ámbito parlamentario, e que non existía ata agora, empregando moitas veces como único mecanismo a utilización, ó final da sesión do apartado último, o de rogos e de preguntas, convértese nun mecanismo con entidade propia, con carácter propio e no primeiro punto da orde do día das sesións...⁴».

E, incluso, podíase apartar ó último elemento da orde do día, nun pleno moi dilatado no tema de rogos e de preguntas, o exercicio de control da oposición, pero isto non vai ser posible, porque o control do Goberno vai ser un punto da orde do día obrigatorio, en primeiro lugar, e substantivo, no xenérico⁵.

A afirmación transcrita, sen embargo, non se reflicte no mandato legal. Ó meu xuízo é froito do uso parlamentario. Nas ordes plenarias do Congreso e do Senado é práctica habitual que as preguntas e as interpe-lacións integren o primeiro punto da sesión e este exemplo ségueno outros parlamentos autonómicos, entre os que non se conta o Parlamento de Galicia, onde, de xeito tradicional, as preguntas ocupan o último punto de cada sesión.

Coido que fronte ás dúas alternativas existentes –o principio ou o remate da orde do día– débese buscar un criterio centrado, que impida tanto unha determinación arbitraria desta como unha aplicación ríxida consistente en que a parte dedicada ó control deba necesariamente encabeza-la orde do día de cada sesión.

4.2. *¿Que iniciativas de control e cantas hai que incluír en cada sesión plenaria?*

O novo mandato legal enumera os rogos, as preguntas e as mocións, sen que deba entenderse a referencia normativa coma unha enumeración

⁴ *Diario de Sesións da Comisión Xeral das Comunidades Autónomas*, núm. 400 do 8 de marzo, páx. 11.

⁵ *Diario de Sesiones del Pleno del Senado* núm. 125, do 26 de marzo, páx. 5.926.

exhaustiva. Estimo que, dentro dos asuntos de control, hai iniciativas de inserción obrigatoria nas ordes do día das sesións ordinarias:

- Os rogos, as preguntas e as resolucións presidenciais comunicadas.
- As mocións sempre que se lle dea cumprimento á norma xeral contida no artigo 91.4 do ROF ou á específica que se estableza no regulamento orgánico de cada concello.
- E as comparecencias ante o pleno que adquiran o carácter de debidas, xa que a súa inserción na orde do día depende de que a corporación preste un acordo, previo, positivo á súa inclusión nos termos establecidos no artigo 105 do ROF.

O outro aspecto do interrogante refírese ó número de iniciativas que se poden incluír en cada sesión ordinaria.

Os antecedentes neste caso non son edificantes. Hai corporacións nas que o número de rogos e de preguntas pendentes resulta excesivo, ben porque se multiplican innecesariamente as iniciativas, ó se utilizaren como medios de obstrución do labor dos órganos executivos, ben porque o responsable de forma-la orde do día actúa dun xeito arbitrario respondendo ás preguntas que lle peta.

O equilibrio fronte a estes comportamentos haino que atopar nun acordo de carácter xeral –mesmo agora na próxima sesión organizativa prevista no artigo 38 do ROF– ou en disciplinar no regulamento orgánico esta cuestión, básica para o funcionamento normal dunha corporación. Débese establecer, para cada iniciativa, unha cota por sesión e, así mesmo, os criterios de proporcionalidade que se han de aplicar para a súa distribución, cun factor corrector: as iniciativas dos grupos políticos que apoian o Goberno local non deben restar da cota para evitar que se limite, de xeito excesivo, a función de control da oposición.

4.3. *¿Como garanti-la participación de tódolos grupos nas iniciativas de control?*

O primeiro que hai que facer é fixa-lo número de iniciativas que se poden incluír en cada sesión. Despois hai que establece-los criterios de proporcionalidade que permitan a súa distribución e asignación a cada grupo político en función do número de membros que o integran. E por último, unha vez fixada a cota de cada grupo parlamentario, por sesión e dentro do ano natural, a inclusión posterior de iniciativas en cada orde do día debe respecta-lo principio de prioridade rexistral como criterio dirimente para resolver qué iniciativas se deben incluír cando sobre unha mesma cuestión se formulasen varias.

Á vista do exposto, a regulación do exercicio das iniciativas enumeradas esixe que a función de control se mova dentro dos parámetros da igualdade na proporcionalidade, da regularidade e da continuidade, incluír no regulamento orgánico de cada corporación as normas que, pola súa na-

tureza, teñen vocación de permanencia, e deixar para o acordo plenario organizativo aquelas outras que hai que modificar seguindo a correlación das forzas políticas existentes en cada concello para garantir, de xeito efectivo, a súa participación no funcionamento dos instrumentos de control, de fiscalización e de impulso políticos.

5. Conclusións

Despois do exposto, semella obrigado resumi-la nosa posición a modo de conclusións:

PRIMEIRA. As modificacións derivadas do novo artigo 46.2.a) da LRBRL, dado o seu carácter de precepto básico, deben ser obxecto de desenvolvemento na lexislación local da comunidade autónoma e resolverán, dun xeito inmediato, aquelas que, aplicadas ós casos particulares, poden xerar inseguridade xurídica. Unha delas é a relativa á aplicación do límite legal atinente á periodicidade das sesións ordinarias.

SEGUNDA. A función de control dos órganos executivos locais que, ata agora, exercen as nosas corporacións locais, debe ser revisada para que adquira a substantividade, propia e diferenciada, que demanda a actividade administrativa ordinaria e que impón a nova letra e) do artigo 46.2. Para isto hai que fixar, con precisión, o contido de cada un dos instrumentos de control e habilita-los mecanismos para a súa inclusión, de xeito regular, dentro da orde do día de cada sesión plenaria ordinaria.

TERCEIRA. Hai que regular –mediante acordos plenarios organizativos e coa modificación, se é o caso, dos regulamentos orgánicos de cada corporación– un conxunto de cuestións sometidas á decisión das novas corporacións e que, en síntese, son as seguintes:

- O lugar que deben ocupa-las iniciativas na orde do día das sesións ordinarias, dándolles preferencia a aquelas que son de inclusión obrigatoria en cada pleno.
- O número de iniciativas que, de xeito normal, se poden debater en cada sesión e ó longo do ano.
- Os criterios de distribución que permitan a asignación de iniciativas a tódolos grupos políticos en función da súa representatividade derivada do número de membros que compoñan o grupo. 