

**LA «PARLAMENTARIZACIÓN» DE LA FORMA DE GOBIERNO LOCAL: LA REFORMA DE LA LOREG SOBRE LA MOCIÓN DE CENSURA Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA LOCAL Y SU INCIDENCIA EN EL DERECHO DE LOS CONCEJALES A EJERCER UN CARGO PÚBLICO REPRESENTATIVO**

LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN  
Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Burgos

I. INTRODUCCIÓN: AUTONOMÍA LOCAL Y SISTEMA POLÍTICO.—II. SISTEMA POLÍTICO LOCAL Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.—III. FORMA DE GOBIERNO LOCAL Y RELACIONES INTERNAS DEL PODER MUNICIPAL: SU «PARLAMENTARIZACIÓN»: 1. *Sistema de gobierno en los municipios de régimen de Concejo Abierto*. 2. *Sistema de gobierno en los municipios de régimen común*. 3. *Sistema de gobierno en los municipios de gran población*. 4. *La moción de censura y la cuestión de confianza como instrumentos de exigencia de responsabilidad política en el ámbito local: su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo*: A) La moción de censura. B) La cuestión de confianza.—IV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

En el sistema político local pueden distinguirse dos elementos fundamentales: las relaciones entre el poder municipal y los ciudadanos y las relaciones entre los órganos de gobierno municipal, que configuran la forma de gobierno local. El trabajo se ocupa del estudio de uno de los aspectos que han dado lugar a la «parlamentarización» de la forma de gobierno local, la introducción de mecanismos de exigencia de responsabilidad política propios del parlamentarismo racionalizado como son la moción de censura y la cuestión de confianza local. Se analizan los requisitos, garantías, límites y efectos de la cuestión de confianza y de la moción de censura al Alcalde, con ocasión de la reforma de 2011 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral, particularmente la incidencia que dicha reforma ha tenido sobre el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo. En el trabajo también se aborda el examen de la reciente sentencia del Tribunal Constitucional, la STC 81/2012, de 18 de abril, en la que el Tribunal conoce de una cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 110.1.g) de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña de 1987 y fija doctrina jurisprudencial sobre la delimitación competencial en materia de la regulación de la moción de censura local.

*Palabras clave:* autonomía local; forma de gobierno local; responsabilidad política en el gobierno municipal; moción de censura al Alcalde; derecho de acceso a un cargo público representativo.

ABSTRACT

In the local political system can distinguish two fundamental elements: the relationship between the local power and relations between citizens and local government bodies that shape the form of local government. This paper deals with the study of one of the aspects that have led to the «parliamentarisation» of the form of local government, the introduction of mechanisms of political accountability requirement own rationalized parliamentarism such the confidence motions in the Municipal. We analyze the requirements, guarantees, limits and

effects of confidence and the motion of censorship into the Mayor; on the occasion of the 2011 reform of the «Ley Orgánica de Régimen Electoral», particularly the impact that reform has had on the right councilors to access to a representative public office. The paper also discusses the recent judgment of the Constitutional Court, the «STC 81/2012» of 18 April, in which the Court hearing a constitutional question on the art. 110.1.g) of the «Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña», and fixed case law on the delimitation of powers regarding the regulation confidence motions in the Municipal

*Key words:* local autonomy; local government system; political responsibility in the municipal; the motion of censorship into the Mayor; right of access to a representative public office.

## I. INTRODUCCIÓN: AUTONOMÍA LOCAL Y SISTEMA POLÍTICO

El artículo 137 de la Constitución española (CE) reconoce el principio de la autonomía local como una de las piezas claves de la organización territorial del Estado, cuando dice expresamente que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

Luciano PAREJO ALFONSO ha concebido a la autonomía local como una institución «garantizada y conectada a los principios y valores del orden constitucional», cumpliendo así una función política democrática, ya que sirve a la «efectividad y reforzamiento de la construcción y el funcionamiento democráticos del Estado». Pero la autonomía local cumple también con una «función reconducible al Estado de Derecho» y tiende además a «la realización del Estado social»<sup>1</sup>.

No se trata de una mera autonomía administrativa<sup>2</sup>, tampoco de una autonomía política, como la de las Comunidades Autónomas<sup>3</sup>, aunque sí

<sup>1</sup> Cfr. Luciano PAREJO ALFONSO (2003), «La autonomía local en la Constitución», en Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, Civitas, Madrid, págs. 40 y 54 a 56.

<sup>2</sup> Aunque un amplio sector de la doctrina administrativista así lo reconoce. Por todos, Luciano PAREJO ALFONSO (1986), «La autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 229, págs. 39 y ss., y del mismo autor (2004), «Una visión sobre el gobierno local», *Anuario de Gobierno Local*, pág. 56. También Manuel REBOLLO PUIG (2007), «Comentarios al artículo 4», en Manuel REBOLLO (dir.) y Manuel IZQUIERDO CARRASCO (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 127 y 128, y «Artículo 140. Municipio, Ayuntamiento y Concejo Abierto», en M. E. CASAS BAAMONDE y M. RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER (dirs.), I. BORRAJO INIESTA y M. PÉREZ MANZANO (coords.), *Comentarios a la Constitución española (XXX aniversario)*, Wolters Kluwer, Toledo, 2009, págs. 2133-2134, quien se apoya en lo ya manifestado por la STC 32/1981 (FJ 3.º), para admitir el carácter administrativo, que no político, de la autonomía de las provincias y municipios, lo que no va «en desdoro de su significado y valor político».

<sup>3</sup> Si bien Joaquín GARCÍA MORILLO (1998), *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Diputación de Barcelona, Madrid, págs. 28 y 35, señala que el hecho de que la autonomía de los entes locales sea diferente a la de las Comunidades Autónomas no quiere decir que no sea política. La Constitución no se limita a reconocer la autonomía local, sino que la rodea de unas características para garantizarla, características que permitirán relativizar la

es una autonomía que va a tener una relevancia y significación políticas evidentes, dada la incidencia que tiene sobre la estructura del Estado, sus funciones, sobre el sistema representativo y sobre la legitimación del poder<sup>4</sup>. De ahí que comprenda, entre otros aspectos, una dirección política propia, unas competencias definidas, una autonomía financiera, un gobierno representativo, o una responsabilidad política ante el electorado<sup>5</sup>.

Dentro del sistema político local, constituido por corporaciones locales dotadas de autonomía para gestionar sus intereses<sup>6</sup>, pueden distinguirse

---

la rodea de unas características para garantizarla, características que permitirán relativizar la concepción que se tiene de ella como autonomía puramente administrativa. *Vid.*, también, José María PORRAS RAMÍREZ (2005), «El autogobierno local en el estado autonómico. Premisas para una reforma necesaria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 75, pág. 212.

<sup>4</sup> Cfr. Manuel ARAGÓN REYES (2011), «Autonomía local», en Manuel ARAGÓN REYES (dir.), César AGUADO RENEDO (codir.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, tomo II, *Organización general y territorial del Estado*, Thomson Reuters-Civitas, Pamplona, pág. 617. Coincidimos también con la opinión de Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (2009), «El marco estatutario del régimen local», *Revista de Administración Pública*, n.º 179, págs. 16-17, cuando reconoce que no se puede ignorar un «relieve o, más aun, un significado político a las entidades locales, lo que lleva al constituyente a referirse a las mismas y proceder a su regulación no en el Título constitucional de la Administración, sino de la Organización Territorial del Estado, y hacer mención, al determinar su dotación institucional, de su «gobierno y administración» y no sólo de su administración. Ayuntamientos y Diputaciones, en efecto, hacen algo más que administrar sus entes locales, los gobiernan, como Corporaciones territoriales que son, y con la legitimidad democrática que deriva de su elección popular, directa, en el caso de los Ayuntamientos, referida a los concejales, y representativa o indirecta, en el caso de las Diputaciones y los alcaldes». Por estas consideraciones, el autor admite que esa «dimensión política, o cuasipolítica», de la autonomía local «queda bien cubierta con la garantía institucional que proporciona la Norma Fundamental».

<sup>5</sup> *Vid.* Javier GARCÍA ROCA (2000), «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 282, págs. 52 y 55. Miguel SÁNCHEZ MORÓN (1990), *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas y Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de Universidad Complutense, Madrid, págs. 30-33 y 160, pone de manifiesto cómo el carácter político de la autonomía local significa también que los entes locales son expresión del pluralismo territorial y del grado de descentralización política. Francisco VELASCO CABALLERO (2011), «Municipios», en Manuel ARAGÓN REYES (dir.) y César AGUADO RENEDO (codir.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, tomo II, *Organización general y territorial del Estado*, Thomson Reuters-Civitas, Pamplona, pág. 631, entiende que los Ayuntamientos, al estar regidos por cargos elegidos directamente por los ciudadanos, disfrutaban necesariamente de autonomía política. Para Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (2003), «Autonomía local y Constitución. Razones para recuperar la causalidad perdida», *Anuario de Gobierno Local*, pág. 53, la autonomía local es expresión de una verdadera autonomía política, «los apoyos doctrinales que la concebían como simple autonomía administrativa ya son parte de la historia o, mejor, de una transición que también se ha producido en el ámbito de lo local». Octavio SALAZAR BENÍTEZ (2007), *El sistema de gobierno municipal*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, págs 51-52, resalta un componente político de la autonomía municipal, por la relación existente entre autonomía y democracia, sin que se esté ante una simple gestión administrativa de servicios. En sentido similar se manifiesta este autor en su trabajo más reciente sobre el tema (2009), «Constitución, Estatutos de Autonomía y gobierno local. Claves para una lectura constitucionalmente óptima de la autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 309, págs. 96-104.

<sup>6</sup> Sobre la insuficiente caracterización de la autonomía local como garantía institucional *vid.*, entre otros, Javier GARCÍA ROCA, «El concepto actual de autonomía local...», *ob. cit.*, págs. 38-39 y 41; José Luis RIVERO YSERN (2010), *Manual de Derecho Local*, Civitas, Pamplona, pág. 61;

dos facetas fundamentales: las relaciones entre el poder municipal y los ciudadanos (democracia local) y las relaciones internas del poder municipal, esto es, las relaciones entre los órganos municipales (forma de gobierno municipal)<sup>7</sup>.

## II. SISTEMA POLÍTICO LOCAL Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Por lo que se refiere al primer aspecto, a las relaciones entre el poder municipal y los ciudadanos, los artículos 140 y 141.2 CE establecen que los órganos de gobierno de los municipios y provincias han de tener un «carácter representativo», indicando expresamente, para el caso de los municipios, que los miembros que integran los Ayuntamientos, los concejales, han de ser «elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley».

Se trata de una consecuencia del artículo 1.1 CE que define al Estado español como un Estado democrático. Las entidades locales, al estar dotadas de autonomía para la gestión de sus intereses se integran en la organización territorial del Estado (art. 137 CE), y participan en el ejercicio del poder del Estado, entendido este en su conjunto o totalidad. De ahí que como parte que son de un Estado democrático, adopten también una organización democrática representativa, siendo la soberanía popular el principio que las legitima<sup>8</sup>.

El carácter democrático representativo de las entidades locales se reconoce también en la legislación básica estatal, concretamente en el artículo 19.2 LBRL y en los artículos 176-200 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), para la elección de los concejales y del alcalde que integran los Ayuntamientos y en los ar-

---

Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, «Autonomía local y Constitución...», *ob. cit.*, pág. 55; o Francisco SOSA WAGNER (2005), *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, Pamplona, pág. 54. Autores que prefieren caracterizar a la autonomía local como garantía constitucional son, entre otros, Antonio FANLO LORAS (1990), *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pág. 263 y ss.; Joaquín GARCÍA MORILLO, *La configuración constitucional de la autonomía local*, *ob. cit.*, págs. 33 y 35; Octavio SALAZAR BENÍTEZ, *El sistema de gobierno municipal...*, *ob. cit.*, pág. 39; o Jorge FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA (2008), «El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional», *Revista de Administración Pública*, n.º 175, págs. 117 y ss.

<sup>7</sup> Seguimos al profesor Manuel ARAGÓN REYES, «Autonomía local...», *ob. cit.*, pág. 625, cuando distingue esas dos facetas en las que se descompone en el régimen político local, al igual que en el régimen político estatal.

<sup>8</sup> Francisco SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local...*, *ob. cit.*, pág. 60, inserta también la autonomía local en el sistema democrático. Esa inserción de las corporaciones locales en el entramado institucional del Estado es fundamental porque denota además la posición constitucional del municipio y la provincia en el Estado.

títulos 204 a 206 LOREG, para la elección de los diputados provinciales mediante un sistema de representación indirecta.

El artículo 140 CE, según se ha dicho, remite expresamente a la ley la elección de los concejales, pero no lo hace para la elección del alcalde, aunque puede desprenderse de su tenor. El precepto constitucional no concretaba si la ley que regulase las elecciones municipales debía ser una ley orgánica u ordinaria. El Tribunal Constitucional, como es sabido, resolvió esta cuestión en la STC 38/1983, de 16 de mayo (FJ 2), cuando concluyó que las elecciones locales se incluían en el «régimen electoral general», materia que, conforme a lo previsto en el artículo 81 CE, su regulación se reserva a la ley orgánica<sup>9</sup>. Desde entonces, el régimen de las elecciones locales, que tienen sus líneas constitucionales en el artículo 140 CE, se contiene en una ley orgánica, en concreto en la LOREG. Así, en esta Ley se regula no solo la elección de los concejales y del alcalde, en todas sus modalidades, sino también la moción de censura o la cuestión de confianza, dado que estas instituciones afectan al acceso, permanencia y cese en el cargo de los alcaldes. Legislación que es aplicable a todos los municipios, incluso a los de régimen especial o a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (STC 240/2006, de 20 de julio).

En el ámbito local, la democracia representativa es la forma principal a través de la cual se expresa la voluntad de la comunidad, concretándose fundamentalmente en los procesos de elección de concejales y alcalde. Ahora bien, esta democracia representativa local se complementa con la introducción de diversas formas, medios y procedimientos de participación directa de los ciudadanos en las decisiones que les afectan. El ámbito local constituye el espacio más propicio para implantar este tipo de iniciativas de participación ciudadana, entre otros motivos, por la proximidad de las instituciones locales con los ciudadanos. La legislación autonómica ha regulado los mecanismos de participación directa de los ciudadanos en el ámbito local de forma más precisa y detallada que la legislación básica estatal, que apenas se refería a ella, al menos hasta la reforma de la LBRL por la Ley 57/2003, de 16 diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local (LMGL)<sup>10</sup>.

La participación ciudadana en el ámbito local puede desarrollarse

<sup>9</sup> En definitiva, «es, cabalmente, el art. 140 en relación con el 81.1 el que hace legítimo un sistema en que se establezca un régimen uniforme en materia de elecciones locales» (STC 38/1983, FJ 2) y que tenga carácter orgánico (STC 38/1983, FJ 3). (...) Se reserva, pues, a ley orgánica «el régimen electoral general, tanto de las elecciones que tienen en los artículos 67 al 70 sus líneas constitucionales, como de las elecciones que las tienen en el artículo 140» (STC 38/1983, FJ 2).

<sup>10</sup> José Luis RIVERO YSERN (2006), «“Breves” primeras impresiones ante un nuevo proceso de reforma del Régimen Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 302, pág. 88, ya ponía de relieve cómo el gobierno local había vivido alejado de los ciudadanos, existiendo una cierta «atonía».

mediante la creación en los Ayuntamientos de órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en la gestión de los asuntos locales, tanto en el ámbito del municipio como en el de los distritos, si así existieran estas divisiones territoriales dentro del municipio (arts. 70 bis.1 y 128 LBRL)<sup>11</sup>.

Por otro lado, constituyen también una vía importante para la participación ciudadana en los asuntos locales de especial relevancia para los intereses de los vecinos, las consultas populares que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71 LBRL, pueden ser convocadas por los alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, y de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando esta tenga competencia para ello.

Finalmente, el artículo 70 bis.2 LBRL prevé también otro cauce de participación ciudadana en la vida local a través de la iniciativa popular, mediante la cual los vecinos pueden presentar propuestas de acuerdos, actuaciones o proyectos de reglamentos en materias que sean de competencia municipal.

El legislador estatal y también el autonómico se han limitado a establecer unos principios o criterios generales mínimos sobre la participación ciudadana en el ámbito local, dejando a los Ayuntamientos su desarrollo a través de los correspondientes Reglamentos de participación ciudadana<sup>12</sup>. En la práctica, y con carácter general, la utilización de estos mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local ha sido más bien limitada y de escasa relevancia<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Miguel SÁNCHEZ MORÓN (2004), «Observaciones sobre el régimen de organización de los "municipios de gran población"», *Justicia Administrativa*, n.º 25, pág. 13, considera que para fomentar la participación ciudadana no es necesario dividir los municipios en distritos, teniendo en cuenta el alto coste económico de esta medida.

<sup>12</sup> Sobre el proceso de revisión de los reglamentos locales de participación ciudadana, como instrumento privilegiado al servicio de la política de participación ciudadana, *vid.*, ampliamente, Sergio CASTEL GAYÁN (2010), «La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 312, págs. 191-206.

<sup>13</sup> Según ha puesto de manifiesto en la doctrina Francisco VELASCO CABALLERO, «Municipios...», *ob. cit.*, pág. 637. No obstante, en los últimos años, desde diferentes organismos internacionales, como la Asamblea Parlamentaria o el Comité de Ministros del Consejo de Europa se han adoptado resoluciones o recomendaciones proponiendo a los Estados miembros la ampliación de los mecanismos de participación ciudadana en el gobierno local en Europa. Cfr., sobre el particular, Francisco VELASCO CABALLERO (dir.), Silvia DíEZ SASTRE (coord.) Alfredo GALÁN GALÁN (coord.) y José Luis RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (coord.) (2010), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, págs. 700-707. En esta obra pueden consultarse también mecanismos de participación directa de los ciudadanos en el Reino Unido, Alemania, Italia, en tres niveles: la participación informativa y consultiva, la participación en la toma de decisiones y la participación en la ejecución.

### III. FORMA DE GOBIERNO LOCAL Y RELACIONES INTERNAS DEL PODER MUNICIPAL: SU «PARLAMENTARIZACIÓN»

Otra de las facetas importantes del sistema político local es la relativa a las relaciones internas del poder municipal, esto es, a las relaciones entre los órganos de gobierno municipal, que comprende aspectos como su organización y funcionamiento, sus competencias y relaciones propiamente dichas entre órganos. Todos ellos son aspectos que conforman el sistema de gobierno municipal<sup>14</sup>.

Actualmente puede observarse una tendencia hacia la «parlamentarización» de la forma de gobierno local, que se constata en aspectos como la distribución de competencias entre los órganos municipales, el Pleno (funciones de control y normativa) y la Junta de Gobierno y el alcalde (funciones de gobierno y de dirección política municipal) o en la introducción de mecanismos de exigencia de responsabilidad política propios del parlamentarismo racionalizado como la moción de censura y la cuestión de confianza local<sup>15</sup>.

Pueden distinguirse, teniendo en cuenta criterios demográficos, diferentes «sistemas de gobierno municipales», sin perjuicio de que exista un modelo común u ordinario, cuyos caracteres generales se encuentran recogidos en los artículos 19 a 24 LBRL.

#### 1. Sistema de gobierno en los municipios de régimen de Concejo Abierto

El artículo 29 LBRL considera a este sistema de gobierno municipal como un «régimen municipal especial» porque se va a implantar en municipios pequeños. Ahora bien, la especialidad de este sistema de gobierno municipal se deduce también del artículo 140 CE, que lo concibe como un sistema excepcional frente al general de los Ayuntamientos integrados por concejales y alcalde.

Según el artículos 29.1 y 4 LBRL, funcionan en Concejo Abierto los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con este singular

---

<sup>14</sup> Miguel SÁNCHEZ MORÓN (1995), «Sistema político local», *Anuario de Gobierno Local*, pág. 161, define el sistema de gobierno municipal como el conjunto de reglas por las que se gobiernan las corporaciones locales que comprenden, entre otros aspectos, la composición y elección de sus órganos de gobierno, las relaciones que median entre ellos, e incluso las formas de participación de los ciudadanos en la vida local.

<sup>15</sup> Esta corriente de equiparación (que no es absoluta) de la forma de gobierno local y de la forma de gobierno parlamentaria, según la distribución de funciones referida, puede advertirse, también, tras las últimas reformas, en países como Reino Unido, Alemania e Italia. *Id.*, al respecto, FRANCISCO VELASCO CABALLERO (dir.), SILVIA DÍEZ SASTRE (coord.), ALFREDO GALÁN GALÁN (coord.) y JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (coord.) (2010), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados...*, *ob. cit.*, págs. 563-565.

régimen de gobierno y administración y los municipios de menos de 100 residentes cuando los alcaldes convoquen a sus vecinos a dicho Consejo<sup>16</sup>. Las Leyes autonómicas sobre régimen local, en el marco de lo dispuesto en la LBRL, pueden establecer también regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural (art. 30 LBRL).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29.3 LBRL, el gobierno y la administración municipales corresponden, en el régimen de Concejo Abierto, a un alcalde, elegido directamente por los vecinos, y a una Asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores<sup>17</sup>. La legislación autonómica establece, a falta de normas consuetudinarias, un reparto de competencias entre el alcalde y la Asamblea vecinal similar a la existente entre el alcalde y el Pleno en los Ayuntamientos. De ahí que no puedan considerarse estrictamente asamblearios los municipios en régimen de Concejo Abierto<sup>18</sup>.

## 2. Sistema de gobierno en los municipios de régimen común

La LBRL de 1985 diseñó un sistema de organización municipal constituido por dos órganos necesarios: el alcalde, como presidente de la corporación encargado de dirigir el gobierno y la administración municipales (art. 21 LBRL) y el Pleno, órgano colegiado al que correspondían potestades normativas y funciones de planificación (art. 22 LBRL). Junto a estos órganos se establecía otro órgano de existencia necesaria en los municipios con una población superior a 5.000 habitantes, la Comisión de Gobierno Local (actualmente, Junta de Gobierno Local), que se configuraba como un órgano de asistencia y apoyo al alcalde, con funciones esencialmente delegadas (arts. 20.1.b y 23 LBRL).

Este modelo, característico del municipalismo histórico español, al que

<sup>16</sup> El art. 29 LBRL se ha reformado por la Disposición final primera de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Con esta reforma se suprime la obligación legal de constituirse en dicho régimen de Concejo Abierto a los municipios de menos de 100 residentes. Incluso se establece en el art. 29.4 LBRL un régimen transitorio para pasar de la obligatoriedad a la voluntariedad en la constitución del régimen de Concejo Abierto: «Los municipios que con anterioridad venían obligados por Ley en función del número de residentes a funcionar en Concejo Abierto, podrán continuar con ese régimen especial de gobierno y administración si tras la sesión constitutiva de la Corporación, convocada la Asamblea vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos»

<sup>17</sup> Acerca de la organización y funcionamiento de los Concejos Abiertos, *vid.*, ampliamente, Enrique ORDUÑA REBOLLO (1994), *Democracia directa municipal. Concejos y Cabildos Abiertos*, Civitas, Madrid, págs. 408 y ss., y Rafael PIZARRO NEVADO (2007), «Comentario al artículo 29: El régimen de Concejo Abierto», en Manuel REBOLLO (dir.) y Manuel IZQUIERDO CARRASCO (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 762 y ss.

<sup>18</sup> Cfr. Manuel REBOLLO PUIG, «Artículo 140. Municipio...», *ob. cit.*, pág. 2121.

se le ha denominado de asamblea o modelo corporativo, por la preeminencia de las competencias del órgano representativo de la institución (el Pleno), dejó paso a otro modelo, como consecuencia de la reforma de la LBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril, que perseguía dos objetivos: fortalecer el gobierno local y dar mayor estabilidad a las corporaciones locales. Así, con esta reforma se potenciaron y reforzaron, en número e intensidad, las competencias gestoras y ejecutivas del alcalde, algunas de las cuales correspondían antes al Pleno<sup>19</sup>. El alcalde, además de la función representativa, asumía, entre otras, funciones en materia de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, siempre que no estuviera atribuida expresamente al Pleno; se incrementaban sus funciones de contratación (aunque posteriormente será privado de ellas); se le adjudicaba también el otorgamiento de licencias, salvo que por la legislación sectorial se atribuyese a otros órganos (art. 21.1.j, ñ y q LBRL). Asimismo, el alcalde goza de una amplia libertad para formar su equipo de gobierno, designando a los miembros de la Junta de Gobierno y a los tenientes de alcalde, así como para delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en los miembros de la Junta de Gobierno, en los tenientes de alcalde o en otros concejales (art. 21.1.c LBRL). Su posición preeminente venía determinada también por el otorgamiento del voto de calidad para dirimir los casos de empate en los órganos colegiados que presidía (arts. 21.2 y 3 y 23.3 y 4 LBRL).

Este aumento y reforzamiento de las competencias del alcalde hicieron que se hablara de la implantación de una forma de gobierno local de naturaleza presidencialista. Sin embargo, esta caracterización se veía equilibrada por la introducción de elementos propios de un sistema de gobierno parlamentario, como la forma de elección indirecta del alcalde por los concejales, o el refuerzo de las funciones de control político del Pleno sobre los órganos de gobierno (art. 22.2.a LBRL), o el establecimiento de Comisiones informativas de control, al amparo del artículo 20.1.c LBRL, o la constitución de grupos políticos municipales, a través de los cuales se concretaba la actuación de los miembros de las corporaciones locales (art. 73.3 LBRL). Ahora bien, los elementos de la forma de gobierno local que responderán más claramente al modelo parlamentario serán los mecanismos típicos de control como la moción de censura y la cuestión de confianza, que se regulan, no ya en la LBRL, sino en la LO-

---

<sup>19</sup> En la Exposición de Motivos de la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LBRL, ya se decía que «se lleva a cabo con la modificación de los artículos 20 a 23, 32 a 35 y 46.2.a), una nueva distribución de competencias entre el Pleno y el Presidente de la corporación a fin de solventar los problemas planteados al atribuirse en la actual regulación al Pleno funciones que tienen un carácter eminentemente ejecutivo y que es más lógico que sean competencias del alcalde, en aras a una mayor eficacia en el funcionamiento del respectivo Ayuntamiento o Diputación».

REG, de cuyas características generales nos ocuparemos más adelante. Aunque puede apuntarse ahora que, a diferencia de la forma de gobierno parlamentaria, en el sistema de gobierno local no cabe el mecanismo de la disolución anticipada del Pleno del Ayuntamiento por el alcalde y la convocatoria de nuevas elecciones locales, salvo en el supuesto excepcionalísimo de los artículos 61 LBRL y 183 LOREG<sup>20</sup>. La inexistencia de este instrumento de la disolución anticipada del Pleno tiene por objeto dotar de mayor estabilidad a los Ayuntamientos<sup>21</sup>.

Entre el alcalde y el Pleno se establecía una relación de confianza similar a la que existía entre el Gobierno y el Parlamento en la forma de gobierno parlamentaria. En el sistema de gobierno local, la gobernabilidad dependía de que el alcalde contase con una mayoría sólida que le apoyara en el Pleno, manteniéndose así el vínculo de confianza entre dichos órganos<sup>22</sup>.

### 3. SISTEMA DE GOBIERNO EN LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN

La reforma de la LBRL llevada a cabo por la Ley 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, introduce novedades en la organización y funcionamiento de los municipios y provincias, particularmente, en los municipios de gran población, para los que establece, en el Título X de la LBRL, un régimen singular que los diferencia del de los municipios de régimen común u ordinario, a los que nos acabamos de referir (previsto para municipios pequeños o medianos)<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> El art. 61 LBRL dispone que «el Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante Real Decreto, a la disolución de los órganos de las corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales»

<sup>21</sup> Desde una perspectiva comparada, en Italia y Alemania el Pleno puede presentar una moción de censura contra el alcalde. En Italia, el alcalde puede provocar la disolución del Pleno presentando su dimisión. Cfr., al respecto, FRANCISCO VELASCO CABALLERO (dir.), SILVIA DíEZ SASTRE (coord.), ALFREDO GALÁN GALÁN (coord.) y JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, (coord.) (2010), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados...*, *ob. cit.*, pág. 563.

<sup>22</sup> Vid. MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN, «Sistema político local...», *ob. cit.*, pág. 165, y OCTAVIO SALAZAR BENÍTEZ, *El sistema de gobierno municipal...*, *ob. cit.*, págs. 114-115.

<sup>23</sup> El legislador utiliza criterios heterogéneos para determinar qué municipios pueden calificarse de gran población. Así el artículo 121.1 LBRL establece que son municipios de gran población: a) aquellos que su población supere los 250.000 habitantes; b) los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes; c) los que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas; d) los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. En los dos últimos supuestos se exige además que así lo decidan las asambleas legislativas autonómicas correspondientes a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos.

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN, «Observaciones sobre el régimen...», *ob. cit.*, págs. 5-6, critica la am-

La doctrina ha criticado la reforma de la LBRL por la Ley 57/2003, al utilizarse las bases para realizar una regulación exhaustiva y detallada de este tipo de municipios, que ha dejado escaso margen a la legislación autonómica de desarrollo y ha reducido sensiblemente la capacidad de autoorganización de los municipios que se rigen por este régimen especial<sup>24</sup>. De ahí que se hayan ido elaborando leyes estatales y autonómicas que han matizado o incluso ampliado lo previsto en la LBRL<sup>25</sup>.

En lo que concierne a la organización y diseño institucional de los grandes núcleos poblacionales, la Ley 57/2003, modificadora de la LBRL, sigue también la línea de asimilación del sistema de gobierno municipal a la forma de gobierno parlamentaria<sup>26</sup>. En este sentido, pueden distinguirse entre unos órganos ejecutivos, como son el alcalde y la Junta de Gobierno Local, cuyas competencias de dirección se refuerzan y otro deli-

---

pliación que se dio al término «municipios de gran población», durante el proceso de elaboración de la Ley, por esa «querencia al agravio comparativo». Parece como si, por una u otra razón, todos los municipios quisieran pertenecer a este grupo exclusivo de municipios, que inicialmente estaba reservado a unos pocos, los que tuvieran una población cercana a los quinientos mil habitantes. Rafael JIMÉNEZ ASENSIO (2003), «Política y administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los “municipios de gran población”», *Anuario de Gobierno Local*, pág. 74, admite que la redacción definitiva de la Ley 57/2003 conduce más bien a un modelo de «heterogeneidad a la carta». Tomás FONT I LLOVET (2003), «La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos», *Anuario de Gobierno Local*, pág. 19, reconoce que se ha llegado al «café para casi todos», «legalmente servido», tomando la cita de Alfredo GALÁN Y GALÁN (2003), «El régimen especial de los municipios de gran población», *Anuario de Gobierno Local*, pág. 170. También se pronuncia en términos críticos similares, Antonio JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ (2007), «Comentario al artículo 121: régimen de organización de los municipios de gran población», en Manuel REBOLLO (dir.) y Manuel IZQUIERDO CARRASCO (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, tomo IV, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 3298-3302.

<sup>24</sup> Cfr., entre otros, Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, «Política y administración en la reforma del gobierno local...», *ob. cit.*, págs. 74-75; Tomás FONT I LLOVET, «La reconstrucción jurídica de la autonomía local...», *ob. cit.*, págs. 19-20, y Eloísa CARBONELL PORRAS (2010), «Ámbito de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población», en Alberto RUIZ OJEDA, (coord.), *El gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, págs. 130-131.

<sup>25</sup> Así, por ejemplo, Logroño obtiene la calificación de municipio de gran población mediante la Ley de La Rioja 1/2004, de 16 de febrero. También se aprueban la Ley 1/2006, de 13 de marzo, del Régimen Especial del Municipio de Barcelona, o la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

<sup>26</sup> Cfr. Alfredo GALÁN Y GALÁN, «El régimen especial de los municipios...», *ob. cit.*, pág. 156 y Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, «Política y administración en la reforma del gobierno local...», *ob. cit.*, pág. 79, a quien nos remitimos también para completar la información precisa en lo que se refiere a la organización institucional de estos municipios (págs. 78-88). Tendencia a la «parlamentarización» que se aprecia igualmente en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, que ya en su Exposición de Motivos habla de reforzar el modelo parlamentario en el sistema de gobierno local, y en la Ley 1/2006, de 13 de marzo, del Régimen Especial del Municipio de Barcelona. Contrario a esta «progresiva parlamentarización» se muestra Manuel REBOLLO PUIG (2007), «Comentario al artículo 123: El Pleno», en Manuel REBOLLO (dir.) y Manuel IZQUIERDO CARRASCO (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, tomo IV, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 3342-3343, que considera que esa terminología solo puede utilizarse en sentido metafórico. Véase también esta obra para la organización institucional de los municipios de gran población.

berante, como es el Pleno de la corporación, para el que se delimitan sus funciones de control con cierta precisión<sup>27</sup>.

El Pleno o asamblea municipal, formado por el alcalde y los concejales, sigue estando presidido por el alcalde, aunque a él se le otorga una amplia facultad para delegar dicha presidencia en alguno de los concejales cuando así lo estime oportuno (art. 122.2 *in fine* LBRL).

El Pleno, aunque conserva todavía importantes competencias ejecutivas y de gestión<sup>28</sup>, se configura fundamentalmente como un órgano de control de los órganos de gobierno. A él le corresponde votar la moción de censura al alcalde y la cuestión de confianza planteada por éste (art. 123.1.b LBRL), otro rasgo más de su «parlamentarización». También se le atribuyen funciones novedosas, como la aprobación y modificación de su propio reglamento orgánico (art. 123.1.c LBRL) y la posibilidad de funcionar en comisiones (art. 122.3 LBRL).

En relación con el ejecutivo<sup>29</sup>, el alcalde tiene la máxima representa-

<sup>27</sup> Vid., sobre el particular, Octavio SALAZAR BENÍTEZ, *El sistema de gobierno municipal...*, *ob. cit.*, págs. 114-115; Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, «Política y administración en la reforma del gobierno local...», *ob. cit.*, págs. 80 y ss. y Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «Observaciones sobre el régimen...», *ob. cit.*, pág. 7, que critican que se haya adoptado el rígido esquema de órganos de gobierno y también de administración ya existente para todos los demás municipios. También en este sentido se pronuncia Alfredo GALÁN Y GALÁN, «El régimen especial de los municipios...», *ob. cit.*, págs. 173-174, que reconoce el «mantenimiento del uniformismo revestido de diferenciación», y Antonio JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, «Comentario al artículo 121...», *ob. cit.*, pág. 3301.

<sup>28</sup> Si bien ha perdido algunas de sus atribuciones a favor de la Junta de Gobierno. Cfr: Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «Observaciones sobre el régimen...», *ob. cit.*, pág. 10. No obstante, este aspecto, el que el Pleno mantenga aún atribuciones propias del ejecutivo, u otros como «la determinación de los niveles esenciales de la organización municipal» a través de un reglamento orgánico o que el alcalde no se haya desligado totalmente de su condición de presidente del Pleno, hacen que no exista una simetría del sistema institucional local con el sistema parlamentario matriz, tal y como manifiesta Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, «Política y administración en la reforma del gobierno local...», *ob. cit.*, págs. 103-104. En este sentido, Alfredo GALÁN Y GALÁN, «El régimen especial de los municipios...», *ob. cit.*, págs. 158-159, reconoce también que para la efectiva implantación de un sistema parlamentario en el nivel municipal es preciso «eliminar el carácter dual o doble dimensión de la que sigue gozando la figura del alcalde», ya que como «órgano de naturaleza ejecutiva» que es «no debe presidir el órgano asambleario encargado de su control».

<sup>29</sup> En la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, se advierte ya de la existencia de un cierto mimetismo en la composición del gobierno local de esos municipios de gran población con los entes gubernamentales estatal y autonómicos, cuando dice que «Por lo que se refiere al alcalde, constituye el principal órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal, ostentando, junto a las funciones simbólicas, tales como la máxima representación del municipio, aquellas atribuciones ejecutivas necesarias para el desarrollo de tal función. El alcalde así configurado ostenta menos atribuciones gestoras o ejecutivas que el alcalde de régimen común, porque en el caso de los municipios contemplados en el título X de la LBRL se viene a perfilar una Junta de Gobierno Local «fuerte», que sustituye a la Comisión de Gobierno, dotada de amplias funciones de naturaleza ejecutiva, y que se constituye como un órgano colegiado esencial de colaboración en la dirección política del Ayuntamiento».

Para Manuel REBOLLO PUIG, «Artículo 140. Municipio...», *ob. cit.*, pág. 2127, la decisión del legislador de reforzar las posición del alcalde, atribuyéndolo un liderazgo y preeminencia sobre los restantes órganos del Ayuntamiento, resulta discutible y de difícil acomodación a lo dispuesto en el art. 3.2 de la CEAL, del que se desprende la atribución inequívoca, en los entes lo-

ción del municipio y del Ayuntamiento y a él le corresponde fijar las directrices generales de la política y de la acción de gobierno municipal. Comparte funciones ejecutivas con la Junta de Gobierno (art. 124 LBRL). El alcalde, aunque no es elegido directamente por los electores asume una posición de liderazgo político indiscutible, invocándose para ello razones de eficacia.

Es la Junta de Gobierno Local el órgano ejecutivo que ejerce las funciones de gobierno municipal *stricto sensu*<sup>30</sup>: aprobación de los proyectos de instrumentos de ordenación urbanística; concesión de licencias; gestión económica y de personal; potestad sancionadora (art. 127 LBRL). Posee numerosas competencias propias, a diferencia de lo que sucede en los demás municipios, que solo tiene competencias por delegación. La Junta de Gobierno está presidida por el alcalde, que nombra y separa libremente a sus miembros. Puede estar integrada por personas que no sean concejales, siempre que su número no sea superior a un tercio de los miembros de la Junta (art. 126.2 LBRL), a diferencia también de los restantes municipios, en que los miembros de la Junta de Gobierno Local han de ser todos concejales. Además, se establece que la Junta de Gobierno Local responderá políticamente ante el Pleno de su gestión de forma solidaria (art. 126.3 LBRL).

Por último habría que añadir que en estos municipios de gran población existen también unos órganos directivos, como son, entre otros, «los coordinadores generales de cada área o concejalía o los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías» (art. 130 LBRL), órganos que pueden adoptar no solo actos preparatorios, sino también decisiones con eficacia externa<sup>31</sup>. Se crea así una organización administrativa que guarda ciertas similitudes con las Administraciones estatal y autonómicas, por no hablar también de la creación de entes instrumentales como organismos autónomos, entidades públicas empresariales locales o fundaciones, que asumen competencias y prestan servicios que,

cales, del protagonismo a «las Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal», sin perjuicio de que puedan existir órganos ejecutores de sus decisiones y «responsables ante ellos mismos».

<sup>30</sup> Se define como el verdadero órgano de gobierno. *Vid.* Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «Observaciones sobre el régimen...», *ob. cit.*, pág. 12 y Manuel REBOLLO PUIG (2007), «Comentario al artículo 127: La Junta de Gobierno», en Manuel REBOLLO (dir.) y Manuel IZQUIERDO CARRASCO (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, tomo IV, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 3455-3456, autor que, por las atribuciones que tiene la Junta de Gobierno, sí reconoce, en este caso, una inspiración en el Gobierno, dentro de un régimen parlamentario, aunque matiza sin incurrir en exageraciones.

<sup>31</sup> Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «Observaciones sobre el régimen...», *ob. cit.*, págs. 14-15, ante el posible aumento de estos cargos de confianza, advertía del riesgo de que se transitara a una «administración de partido», en contraste con un modelo profesional de función pública. Véase, también, sobre este tema Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, «Política y administración en la reforma del gobierno local...», *ob. cit.*, págs. 88-90.

en principio, corresponden a los Ayuntamientos (arts. 123.1.k) y 130.2 LBRL).

#### 4. *La moción de censura y la cuestión de confianza como instrumentos de exigencia de responsabilidad política en el ámbito local: su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo*

Como ya se ha anticipado, una de las similitudes más importantes que guarda la forma de gobierno local con la forma de gobierno parlamentaria, en su modalidad racionalizada, es la introducción en el ámbito local de los mecanismos típicos de exigencia de responsabilidad política entre los órganos ejecutivo y representativo: la moción de censura y la cuestión de confianza. Según se menciona en las Exposiciones de Motivos de las diferentes reformas que se han llevado a cabo en la LOREG, la introducción y posterior modificación de estos instrumentos de responsabilidad política tiene por objeto garantizar la gobernabilidad y la estabilidad municipal, tratando de solucionar algunos de los problemas políticos que se producían en la vida local, algunos de los cuales se habían planteado con anterioridad en sede judicial.

##### A) *La moción de censura*

En la esfera local, la moción de censura<sup>32</sup> se establece por el legislador, en el artículo 22.3 de la LBRL de 1985, como una de las competen-

<sup>32</sup> Sobre la moción de censura, en el ámbito local, pueden consultarse, entre otros, los siguientes trabajos: Manuel REBOLLO PUIG (1985), «La moción de censura en la Administración local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 227, págs. 459 y ss.; Javier TRUJILLO PÉREZ (1999), *La moción de censura en las corporaciones locales*, Civitas, Madrid, y del mismo autor (2000), «Moción de censura y cuestión de confianza en las corporaciones locales», *Justicia Administrativa*, número extraordinario sobre *La reforma del régimen local*, págs. 71 y ss.; José Antonio LÓPEZ PELLICER (1999), «La moción de censura y la cuestión de confianza en la Administración local (reforma e innovación en la LO 8/99, de 21 de abril)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 279, págs. 119 y ss.; Pablo SANTOLAYA MACHETTI (2000), «Crónica de un fracaso jurídico (y político): la moción de censura de los alcaldes», *Estudios de Teoría del Estado y de Derecho Constitucional en homenaje a Pablo Lucas Verdú*, tomo IV, Universidad Complutense de Madrid y Universidad Nacional Autónoma de México, Madrid, págs. 2802 y ss.; Antonio CALONGE VELÁZQUEZ y Teodosio GONZÁLEZ DEL TESO (2001), «Moción de censura y cuestión de confianza en el régimen local español. La Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General», en José María BAÑO LEÓN y José CLIMENT BARBERÁ (coords.), *Nuevas Perspectivas del Régimen Local. Estudios en Homenaje al profesor José María Boquera Oliver*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 781 y ss.; Luis ORTEGA ÁLVAREZ (2003), «Las relaciones de control entre órganos municipales», en Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, Civitas, Madrid, págs. 758 y ss.; Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (2007), «Comentario al artículo 22: La moción de censura y la cuestión de confianza en el régimen local», en Manuel

cias del Pleno del Ayuntamiento, remitiendo su regulación a lo dispuesto en la legislación electoral general<sup>33</sup>. La ubicación de dicha institución en una normativa de carácter electoral se debe, entre otras razones, a que la moción de censura se concibe como un procedimiento extraordinario para acceder al ejercicio del poder ejecutivo, ya sea nacional, regional o local. Por su carácter constructivo, es preciso que se incluya en ella un candidato alternativo al alcalde existente, que cesará en el cargo y será sustituido por el propuesto, si la moción llega a prosperar. La moción de censura va más allá de la exigencia de responsabilidad política al alcalde y de su destitución o cese, implica también una nueva elección de alcalde. De ahí que se la regule junto con la elección del alcalde<sup>34</sup>.

El Tribunal Constitucional ha reconocido también esta concepción de la moción de censura al alcalde como un mecanismo de exigencia de responsabilidad política al alcalde y como un procedimiento de elección de un alcalde nuevo que sustituye al anterior. Así, en la reciente STC 81/2012, de 18 de abril, FJ 3, el Tribunal caracteriza a la moción de censura al alcalde como un «instrumento de naturaleza híbrida». De un lado, «es, primordialmente, un instrumento de control y de exigencia de responsabilidad política al alcalde por parte del Pleno y, por tanto, un mecanismo de relación entre los órganos del gobierno municipal». La moción de censura aparece así «como una pieza clave de la forma de gobierno local, esto es, del régimen institucional local (...), que persigue asegurar la estabilidad del gobierno municipal». Por otro lado, «cuando prospera, la moción de censura (constructiva) es, también, causa de cese del alcalde inicialmente designado, que pone fin anticipado a su mandato (...) y, también, un procedimiento extraordinario de elección de uno nuevo».

El artículo 197 de la LOREG regula de forma exhaustiva y detallada la tramitación de la moción de censura, como se acaba de indicar, dentro de la elección al alcalde. Este precepto ha sido modificado en tres ocasiones por las Leyes Orgánicas 8/1991, de 13 de marzo, 8/1999, de 21 de abril y 2/2011, de 28 de enero; reformas que han tratado de dar respuesta a diferentes problemas que se iban suscitando en la aplicación de la institución a la realidad política local.

REBOLLO (dir.) y Manuel IZQUIERDO CARRASCO (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 597 y ss., y Octavio SALAZAR BENÍTEZ, *El sistema de gobierno municipal...*, *ob. cit.*, págs. 357 y ss.

<sup>33</sup> La Constitución no decía nada sobre la existencia de la moción de censura en el ámbito local. No obstante, antes de la LBRL, la jurisprudencia ya había admitido la moción de censura local, aunque se planteaba una laguna legal acerca de sus requisitos y tramitación. La doctrina se hallaba dividida a la hora de interpretar esa falta de regulación. *Vid.*, al respecto, Javier TRUJILLO PÉREZ, *La moción de censura...*, *ob. cit.*, págs. 42-58, y Octavio SALAZAR BENÍTEZ, *El sistema de gobierno municipal...*, *ob. cit.*, págs. 360-361.

<sup>34</sup> *Vid.* Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Comentario al artículo 22...», *ob. cit.*, pág. 607, quien indica además la mayor estabilidad y resistencia que ofrece la regulación de la institución en una Ley orgánica que en una Ley ordinaria.

Con la reforma del artículo 197 LOREG por la LO 8/1999, se añade un apartado 4.º a dicho precepto, en el que se extiende la moción de censura a los municipios que funcionan en régimen de Concejo Abierto, si bien con ciertas especialidades<sup>35</sup>. Algunas Leyes autonómicas de régimen local ya habían incluido en su articulado esta posibilidad, al igual que para los alcaldes pedáneos<sup>36</sup>.

Veamos a continuación algunas consideraciones respecto de los requisitos, garantías, límites y efectos de la moción de censura local y su incidencia sobre el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo del art. 23 CE.

1.º Para proponer la moción de censura se necesita, al menos, la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación. Habrá de incluir un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo cualquier concejal. Es preciso que conste su aceptación expresa en el escrito de proposición de la moción.

La exigencia de la mayoría absoluta de los miembros de la corporación para presentar la moción de censura se introduce con la reforma del artículo 197 LOREG por la LO 8/1991 (anteriormente se precisaba un tercio de los concejales) con el objeto de endurecer sus condiciones y tratar de que se debatieran solamente aquellas mociones que tenían más posibilidades de prosperar, evitando también prácticas obstruccionistas. Al mismo tiempo, se pretendía garantizar la estabilidad y gobernabilidad de los Ayuntamientos<sup>37</sup>.

En la redacción que se da al precepto, con la reforma de la LO 8/1999, se exige una mayoría absoluta «del número legal de miembros de la corporación», matización que supone también un endurecimiento del re-

<sup>35</sup> Así, las referencias que se hacen a los concejales para la presentación de la moción de censura en esta Ley, se entenderán hechas a los electores incluidos en el censo electoral del municipio en régimen de Concejo Abierto; en él puede ser candidato cualquier elector residente en el municipio con derecho de sufragio pasivo; las referencias que se hacen al Pleno se entenderán efectuadas a la Asamblea vecinal; se concederá la palabra solamente al candidato a la Alcaldía y al alcalde. El apartado 6.º, del artículo 197, establece también que «los cambios de alcalde como consecuencia de una moción de censura en los municipios en los que se aplique el sistema de Concejo Abierto no tendrán incidencia en la composición de las Diputaciones Provinciales».

<sup>36</sup> Como el artículo 61.2 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha o el artículo 75 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. Respecto de los alcaldes pedáneos, admiten la posibilidad de que se presente una moción de censura contra ellos el artículo 18 de la Ley 6/1994, de 4 de junio, de Entidades Locales Menores de Cantabria; el artículo 64 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. También, con posterioridad a la reforma de la LOREG, de 1999, se ha incluido la moción de censura contra los alcaldes pedáneos en el artículo 92 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura.

<sup>37</sup> Luis ORTEGA ÁLVAREZ, «Las relaciones de control entre órganos...», *ob. cit.*, pág. 760, considera que el fundamento de la reforma de la moción de censura por la LO 8/1991, más que en garantizar la estabilidad del sistema de gobierno local, se halla en superar los obstáculos que se deducían de la experiencia de la vida local.

quisito, pues el número legal de concejales puede no coincidir con el número de hecho<sup>38</sup>.

Este agravamiento del requisito puede apreciarse también en la modificación del apartado 1.º, a) del artículo 197 LOREG, introducida por la LO 2/2011, de 28 de enero, que afecta a los votos de los concejales tránsfugas o no adscritos, con ocasión de la propuesta de una moción de censura. La reforma incrementa la mayoría necesaria para presentar una moción de censura cuando participen en ella concejales tránsfugas o no adscritos, de tal manera que la mayoría absoluta que se requiere para presentarla aumentará en tantos proponentes como número de concejales hayan abandonado el grupo político municipal al que pertenece el alcalde o hayan dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que estaban adscritos cuando se inició el mandato<sup>39</sup>.

Compartimos la opinión de un sector de la doctrina cuando entiende que la exigencia de una mayoría más amplia para proponer la moción de censura que para aprobarla es un requisito irracional y desproporcionado. Se trata de una desnaturalización de la propia institución de la moción de censura<sup>40</sup>.

Pero es que, además, el motivo que se utiliza con la reforma de la LO 2/2011, para elevar aún más esa mayoría en la presentación de la moción, es la participación de concejales tránsfugas o no adscritos, lo que da lugar a una discriminación de estos concejales en el ejercicio de un cargo público representativo, ya que no se toma en consideración su decisión de suscribir la presentación de la moción, decisión que forma parte del ejercicio de una función de control político sobre el gobierno municipal y de su derecho a ejercer un cargo público representativo derivado del artículo 23 CE<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Cfr. Javier TRUJILLO PÉREZ, «Moción de censura y cuestión de confianza...», *ob. cit.*, pág. 80.

<sup>39</sup> Como expresa Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES (2011), «De nuevo sobre el poder y los controles a los partidos políticos. A propósito de la reciente reforma de la LOREG sobre mociones de censura en el ámbito municipal», *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 12, pág. 5, la reforma de la LOREG cumple con uno de los compromisos «fijados entre los principales partidos políticos cuando firmaron el Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales el 7 de julio de 1998, renovado el 26 de septiembre de 2000, al que se le añadió una importante Addenda el 23 de mayo de 2006». En el punto sexto del mencionado pacto, los partidos firmantes se comprometían a estudiar y, en su caso, presentar, antes de que concluyese el período de sesiones, una iniciativa de reforma de la LOREG que limitara los efectos del transfuguismo sobre la presentación de mociones de censura. El profesor ALGUACIL entiende también que es absolutamente desproporcionado «considerar cualquier práctica de transfuguismo como algo censurable, tal y como establece el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, de reforma de la LOREG».

<sup>40</sup> *Vid.* Juan Carlos GAVARA DE CARA, «La reforma de la LOREG: expectativas y alcance», en J. C. GAVARA DE CARA y R. CHUECA RODRÍGUEZ (coords.), *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, págs. 140 y 142.

<sup>41</sup> *Ibidem*, págs. 140-141.

A este respecto, puede traerse a colación la STC 169/2009 (FJ 4), en relación con los diputados provinciales no adscritos, cuando el Tribunal Constitucional afirma que la consideración de no adscritos no puede impedirles «ejercer las funciones de control del gobierno provincial (pueden presentar mociones y escritos), ni tampoco su plena participación en el Pleno de la corporación (pueden participar en las deliberaciones en el turno de intervenciones y ejercer el derecho al voto, que es un derecho individual de todos los miembros de la corporación)».

Al ser una moción de censura constructiva, es preciso que se incluya en ella un candidato a alcalde, este puede ser cualquier concejal, a diferencia de la elección para alcalde, que necesariamente ha de ser el concejal que encabece la lista. Esta posibilidad de ampliar las candidaturas favorece la formación de coaliciones e incluso estimula a que el partido mayoritario pueda encontrar un nuevo candidato que obtenga el apoyo de los partidos minoritarios<sup>42</sup>.

No se exige una motivación determinada o que se alegue una «justa causa» para presentar la moción de censura, puesto que su ejercicio ya pone de manifiesto la quiebra de la confianza entre el Pleno y el alcalde. Ha de tenerse en cuenta, además, que la elección del alcalde no se ha producido tras la presentación de un programa político y su correspondiente debate, como sucede con la investidura del Presidente del Gobierno<sup>43</sup>.

2.º Si la moción de censura reúne los requisitos legalmente exigidos (comprobados por el Secretario general de la corporación), se procede a

<sup>42</sup> *Vid.*, al respecto, Manuel REBOLLO PUIG, «La moción de censura...», *ob. cit.*, pág. 474; Javier TRUJILLO PÉREZ, *La moción de censura...*, *ob. cit.*, pág. 39, y Octavio SALAZAR BENÍTEZ, *El sistema de gobierno municipal...*, *ob. cit.*, pág. 372.

<sup>43</sup> La STS, Sala 3.ª, de 15 de mayo de 2003 (FFJJ 1 y 2), ya reconocía que la negativa del alcalde a convocar el Pleno para votar la moción de censura, invocando la falta de motivación en la misma por los concejales, supone una vulneración del derecho de los concejales a participar en los asuntos públicos: «la motivación del escrito es innecesaria pues, por definición, siendo el fin de la presentación de una moción de censura la sustitución de la autoridad censurada, la razón no puede ser otra que el desacuerdo con la autoridad» (...). «Por último, merece ser destacado que el texto constitucional en su artículo 113 tampoco incluye la exigencia de motivación para la proposición de la moción de censura; y que igual sucede en la nueva redacción dada al artículo 197 de la LOREG por la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril». Algunos autores opinan lo contrario, mostrándose partidarios de exigir una motivación para presentar la moción de censura. Este es el caso de Antonio FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales...*, *ob. cit.*, pág. 384, o de Miguel SÁNCHEZ MORÓN (1992), «Sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana», en *Informe sobre el Gobierno local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, pág. 310, quien admite que la motivación o invocación de una causa para presentar la moción de censura podría servir para evitar que desde la oposición se abusara de la utilización de dicha institución. El profesor SÁNCHEZ MORÓN propone, incluso, algunos supuestos legales que podrían dar lugar a la presentación de la moción de censura: el abandono por el alcalde del grupo político por el que fue elegido, el procesamiento del alcalde por determinados delitos, el incumplimiento grave de obligaciones legales esenciales, la gestión gravemente dañosa para los intereses municipales...

la convocatoria automática del Pleno en el que se debatirá y votará la moción, que habrá de reunirse el décimo día hábil siguiente a aquel en que se presentó el escrito en el Registro General de la Corporación.

Esta garantía de la convocatoria automática del Pleno en el que ha de debatirse la moción de censura se establece con la reforma de la LO 8/1999, ya que con anterioridad, al depender del alcalde la convocatoria del Pleno, se producían algunas situaciones en las que el regidor no convocaba la sesión del Pleno en la que habría de discutirse y votar la moción de censura, alegando para ello diversas causas, algunas de ellas de lo más variopinto<sup>44</sup>. Esta negativa del alcalde daba lugar a la interposición del correspondiente recurso jurisdiccional ante los tribunales, llegándose a consolidar una doctrina jurisprudencial por la que la negativa expresa o presunta del alcalde a convocar la sesión del Pleno en el que se votará la moción de censura, una vez que ésta reunía todos los requisitos legales, suponía no solo una infracción de la legalidad ordinaria, sino también una lesión del derecho fundamental de los concejales a participar en los asuntos públicos, del artículo 23 CE<sup>45</sup>.

Junto a la convocatoria automática del Pleno en el que se debatirá y votará la moción de censura, se introducen por el legislador, haciéndose eco también de doctrina jurisprudencial anterior, otras garantías y cautelas para evitar que el alcalde pueda impedir la votación de la moción de censura en el Pleno. Así, el apartado 3.º del artículo 197 LOREG esta-

<sup>44</sup> José Antonio LÓPEZ PELLICER, «La moción de censura y la cuestión de confianza...», *ob. cit.*, pág. 128, califica a estas situaciones de «pintorescas», sacadas incluso de «una rancia picaresca». Acerca de las causas —en algunos casos pretextos— que han sido alegadas por los alcaldes para no convocar el Pleno y de la jurisprudencia que se ha ido elaborando al respecto, *vid.*, ampliamente, Pablo SANTOLAYA MACHETTI, «Crónica de un fracaso jurídico...», *ob. cit.*, págs. 2816-2817; Javier TRUJILLO PÉREZ, *La moción de censura...*, *ob. cit.*, págs. 187-189; Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Comentario al artículo 22...», *ob. cit.*, págs. 616-617, y Octavio SALAZAR BENÍTEZ, *El sistema de gobierno municipal...*, *ob. cit.*, págs. 378-379.

<sup>45</sup> Véase, por todas, la STS, Sala 3.ª de 26 de abril de 2004 (FJ 4), en la que se considera que la negativa del alcalde, en este caso mediante resolución adoptada por silencio, a convocar el Pleno en el que ha de votarse la moción de censura, cuando se ha acreditado que se han cumplido los requisitos establecidos en el artículo 197 de la LOREG, infringe el derecho fundamental de los concejales recurrentes a ejercer sus cargos públicos representativos. Y ello, como expresa el Tribunal «al margen del juicio moral y político que merezca la conducta de los representantes elegidos por los ciudadanos que incurren en esa actitud que ha venido a denominarse transfuguismo político y siendo cierto que se han adoptado acuerdos políticos para combatirlo y que se han introducido algunas reglas jurídicas encaminadas a dificultarlo». Y es que «ni la Constitución ni las leyes le atribuyen [al alcalde] ninguna facultad para condicionar esa convocatoria al examen y aceptación por su parte de los motivos de la censura ni para examinar y aprobar la idoneidad del candidato. Eso equivaldría a atribuirle la condición de juez de sus oponentes cuando quienes deben pronunciarse sobre tales extremos son los concejales reunidos en el Pleno correspondiente y, más tarde, los ciudadanos quienes, en su momento, al ejercer el derecho de sufragio en las elecciones locales, dirán la última palabra sobre lo sucedido». (...) «De ninguna manera es el alcalde censurado el llamado a fiscalizar los propósitos que subyacen a una moción que pretende exigir su responsabilidad política apartándole del cargo y poniendo en su lugar a otro concejal». La Sala recuerda decisiones anteriores en la que se asienta esta jurisprudencia como las Sentencias de 12 de septiembre de 2002 y 15 de mayo de 2003.

blece que «la dimisión sobrevenida del alcalde no suspenderá la tramitación y votación de la moción de censura». Asimismo, en el apartado 5.º del artículo 197 LOREG se dispone que «el alcalde, en el ejercicio de sus competencias, está obligado a impedir cualquier acto que perturbe, obstaculice o impida el derecho de los miembros de la corporación a asistir a la sesión plenaria en que se vote la moción de censura y a ejercer su derecho al voto en la misma. En especial, no son de aplicación a la moción de censura las causas de abstención y recusación previstas en la legislación de procedimiento administrativo». En aplicación de esta norma, el alcalde no puede impedir a un concejal participar en el Pleno en el que se vote la moción de censura por haberlo recusado previamente.

3.º Para que prospere la moción de censura y sea proclamado alcalde el candidato incluido en ella, se necesita el voto favorable de la mayoría absoluta del número de concejales que legalmente componen la corporación<sup>46</sup>. La aprobación de la moción de censura conlleva simultáneamente la destitución o cese del alcalde y la elección como nuevo alcalde del concejal que lo sustituye. La LOREG no precisaba la forma en que había de votarse la moción en el Pleno. Será la LBRL, mediante la reforma llevada a cabo por la Ley 57/2003 (LMGL), la que establezca en su artículo 22.3, que la votación sobre la moción de censura al alcalde en el Pleno será pública y se realizará mediante llamamiento nominal<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> La Ley no establece un quórum para la constitución de la sesión del Pleno en que ha de procederse al debate y votación de la moción de censura; no obstante se entiende que es preciso que concurren y estén presentes al menos la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, puesto que de otro modo no podría votarse favorablemente la moción. Por otro lado, la sesión del Pleno en que se debata la moción de censura ha de ser una sesión extraordinaria, con un único asunto del orden del día.

<sup>47</sup> Antes de incorporarse el art 22.3 LBRL por la reforma de Ley 57/2003, ya había surgido algún caso sobre la forma de votación de la moción de censura, como puede comprobarse en la STS, Sala 3.ª, de 22 de marzo de 2006 (FFJJ 5 y 6), que confirma la decisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que había declarado nulo el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Onteniente, de 18 de octubre de 2001, en el que se aprobaba una moción de censura por haberse llevado a cabo la votación por grupos políticos municipales y no personalmente por cada uno de los concejales. El Tribunal Supremo entendía que «la exigencia de que la votación de la moción de censura se haga personalmente por cada uno de los concejales y no por Grupos, esto es, mediante voto personal y directo, está implícita en el artículo 197 de la LOREG; y, en todo caso, la posible laguna debe ser colmada con lo que establece el artículo 197 bis 2 de la misma Ley para la cuestión de confianza, que expresamente dispone que la votación se efectuará mediante el sistema nominal de llamamiento público. Pero es que una interpretación sistemática, poniendo en relación la LOREG con la Constitución y el Reglamento del Congreso de los Diputados, refuerza esa exigencia de que el voto sea personal y directo y no pueda ser delegado en el portavoz del correspondiente Grupo». El Tribunal Supremo añade a estos argumentos, deducidos de una interpretación gramatical y formal, otros de carácter sustantivo que imponen un especial rigor en la observancia de esa exigencia de que el voto sea necesariamente personal y no pueda ser delegado en los Grupos. Argumentos que están representados «por lo que son principios o postulados básicos del sistema democrático», entre los que se encuentra el que «los derechos de sufragio activo y pasivo encarnan la participación política de los ciudadanos en que consiste el sistema demo-

4.º Límites a la presentación de la moción de censura por los concejales. El artículo 197.2 LOREG introduce un límite a la suscripción de una moción de censura por los concejales, ya que ninguno de ellos podrá «firmar durante su mandato más de una moción de censura»<sup>48</sup>. La razón del establecimiento de esta limitación no es otra que la de evitar que con la presentación frecuente de mociones de censura se obstaculice de forma continua el desarrollo normal de la acción de gobierno municipal<sup>49</sup>. Ahora bien, para que esta limitación opere legalmente, será necesario que la moción haya sido debatida y votada en el Pleno, de ahí que el artículo 197.2 diga expresamente que «no se tomarán en consideración aquellas mociones que no hubiesen sido tramitadas por no reunir los requisitos previstos en el artículo 197.1.b LOREG».

Mediante la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, se introdujo un límite a la presentación de la moción de censura que no estaba ni se ha contemplado en el artículo 197 de la LOREG. El artículo 110.1.g) de esta Ley catalana establecía que «en ningún caso podría presentarse una moción de censura cuando hubiera sido publicada en el *Boletín Oficial del Estado* o en el *Diari Oficial de la Generalitat* de Cataluña una convocatoria electoral política y hasta que hayan tenido lugar las elecciones correspondientes».

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por Auto de 26 de junio de 2000, planteó una cuestión de inconstitucionalidad sobre el artículo 110.1.g) de la Ley catalana, que fue admitida a trámite por el Tribunal Constitucional mediante providencia de 16 de enero de 2001. Para el órgano judicial, el precepto cuestionado infringe la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 81.1 CE y vulnera la competencia que la Constitución atribuye al Estado para

---

crático. Que ambos derechos son aspectos de una misma institución, pues los representantes políticos elegidos por los ciudadanos son los que dan efectividad al derecho de estos últimos a participar en asuntos públicos. Y que, aunque esos representantes se puedan organizar en Grupos políticos, la participación política corresponde a dichos representantes y no a los Grupos. Todo lo cual es lo que explica que ese voto personal no pueda ser considerado como un mero trámite secundario: es un mecanismo inexcusable para visualizar de manera inequívoca ante los ciudadanos cómo es ejercitado el derecho de participación política por cada uno de sus representantes». Culmina el Tribunal Supremo su argumentación añadiendo, respecto de la sesión municipal donde se aprobó la moción de censura, que «la votación y el debate político que la precedió integran por igual el contenido del derecho de participación política, y, además, son facetas de ese derecho que guardan entre sí una muy estrecha conexión»

<sup>48</sup> Otra limitación, a la que nos referiremos más adelante al tratar de la cuestión de confianza, es la que se contiene en el art. 197 bis.8 LOREG, cuando establece que «los concejales que votasen a favor de la aprobación de un asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza no podrán firmar una moción de censura contra el alcalde que lo hubiese planteado hasta que transcurra un plazo de seis meses, contado a partir de la fecha de votación del mismo».

<sup>49</sup> En la práctica, este límite supone que si ha prosperado una moción de censura, el alcalde que resulte electo no podrá ser removido del cargo mediante la presentación de una nueva moción de censura, a no ser que hayan cambiado los miembros que integran la corporación.

regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE). La Sala de lo Contencioso-Administrativo argumenta que la norma de cuya constitucionalidad se duda regula una materia, la moción de censura en las elecciones locales, que se integra en el concepto de «régimen electoral general» (art. 81.1 CE) y no en el de «régimen local». Asimismo entiende la Sala que al establecer el artículo 110.1.g) de la Ley catalana una limitación temporal *ex novo* a la moción de censura, restringe una manifestación del derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, del artículo 23.2 CE<sup>50</sup>.

Después de haber transcurrido más de once años, el Tribunal Constitucional ha resuelto la cuestión de constitucionalidad en la reciente STC 81/2012, de 18 de abril, cuyo fallo compartimos. No obstante, ha de advertirse que en virtud del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley 8/1987, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, se suprimió el capítulo V del Título IX de la Ley 8/1987, relativo a la responsabilidad política, en el que se contenían los artículos 110 y 111, que regulaban la moción de censura<sup>51</sup>. Desde entonces, la moción de censura local se rige por lo dispuesto en la legislación electoral general, la LOREG. Así, se prevé expresamente en el artículo 52.3 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, cuando atribuye al Pleno la competencia de la votación sobre la moción de censura al alcalde.

En la STC 81/2012, de 18 de abril, el Tribunal, antes de examinar la constitucionalidad del art. 110.1.g) de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña de 1987, se ocupa en el Fundamento Jurídico 3.º, y con el objeto de fijar doctrina jurisprudencial, de la delimitación competencial y material de la regulación de la moción de censura al alcalde<sup>52</sup>. Aun-

---

<sup>50</sup> Cfr. el Antecedente cuarto de la STC 81/2012, de 18 de abril de 2012. La Sala de lo Contencioso-Administrativo, añade que según la STC 38/1983, al Estado le corresponde la competencia exclusiva sobre «el contenido primario y nuclear del régimen electoral. Las Comunidades Autónomas pueden desarrollar estas materias, pero no sustituir, modificar o contradecir las normas básicas sobre elecciones locales», que es lo que hace, en opinión de la Sala, la norma cuestionada de la Ley catalana.

<sup>51</sup> Este Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley 8/1987, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, tiene su origen en la Ley 21/2002, de 5 de julio, que modificaba ampliamente, y por séptima vez, la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña. En la Disposición final segunda de la Ley 21/2002, de 5 de julio, se autorizaba al Gobierno de la Generalidad para que promulgase un Decreto legislativo en el que se refundiera el texto de la Ley 21/2002, de 5 de julio y el de la Ley 8/1987, de 15 de abril. En el ejercicio de dicha autorización, se publica el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril.

<sup>52</sup> Con carácter previo (en el Fundamento Jurídico 2.º), el Tribunal recuerda que, según doctrina jurisprudencial anterior, la regulación de las elecciones locales se incluye en la materia «régimen electoral general», que está reservada a ley orgánica, de acuerdo con lo previsto en los arts. 81.1, 140 y 23.1 CE (STC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 2). A lo que ha de añadirse que la regulación de los sistemas de elección del alcalde, en el marco del artículo 140 CE, es también

que la argumentación que utiliza el Tribunal podía haberse completado con algunas consideraciones más, tal y como se pone de manifiesto en el Voto concurrente a la sentencia, la posición que mantiene el Tribunal Constitucional en esta cuestión de la delimitación competencial sobre la regulación de la moción de censura local puede resumirse y sistematizarse de la siguiente manera.

Conforme ya se ha indicado, si se tiene en cuenta la «naturaleza híbrida» de la moción de censura al alcalde, la consideración de esta como un instrumento de control y de exigencia de responsabilidad política al alcalde, como un mecanismo de relación entre los órganos del gobierno municipal (el Pleno y el alcalde), hacen que dicha institución sea una pieza clave de la forma de gobierno local. En este sentido, existen aspectos de la regulación de la moción de censura como la determinación de las condiciones para su ejercicio, el régimen de sus límites y sus garantías que son «elementos nucleares de la forma de gobierno local que entran dentro del concepto de bases del régimen local». Su establecimiento «es competencia del Estado *ex* artículo 149.1.18 CE, puesto que el «régimen local» se incardina, como ha afirmado reiteradamente este Tribunal, en el «régimen jurídico de las Administraciones públicas» (por todas, SSTC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4, y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1).

Ahora bien, la moción de censura al alcalde (por su carácter constructivo), en el caso de que llegue a prosperar, se concibe también como un procedimiento extraordinario de elección del alcalde. Esta configuración implica la regulación de tres aspectos más. En primer lugar, «la regulación de un procedimiento de elección de un cargo electivo de representación política», aspecto que se incardina en la materia «elecciones locales» y, por tanto, en el «régimen electoral general». En segundo lugar, «la regulación de los elementos nucleares del régimen de acceso, permanencia y cese del alcalde», que desarrollan «de forma directa el artículo 23.2 CE». En tercer lugar, «se configura el *ius in officium*, el estatus representativo de los concejales, ya que, en la medida en que la iniciativa de la moción y, por tanto, de la puesta en marcha de un procedimiento extraordinario de elección de nuevo alcalde y de remoción del anterior, se atribuye a los concejales, esta facultad de presentar una moción de censura con los límites y garantías previstos en la legislación, pasa a formar parte del núcleo de su función de representación política».

---

desarrollo directo del derecho fundamental proclamado en el artículo 23.1 CE, ya que configura y delimita el derecho de participación política de los vecinos respecto a este tipo de cargos representativos, así como del reconocido en el artículo 23.2 CE, al regular aspectos centrales del acceso al cargo de alcalde y las condiciones para su remoción. De ahí que la reserva de ley orgánica se imponga también *ex* artículo 81.1 CE.

En definitiva, «la regulación establecida en el art. 197 LOREG, al que remite el artículo 22.3 LBRL, es, al mismo tiempo, norma de configuración de los elementos esenciales de un instrumento clave de la forma de gobierno local (art. 149.1.18 CE), regulación de un procedimiento extraordinario de elección del alcalde (arts. 81.1, 23 y 140 CE) y norma de desarrollo directo del artículo 23.2 CE (regulación de elementos centrales del régimen de acceso, permanencia y cese del alcalde)». De este modo, se satisface «la reserva de ley orgánica que rige para estas dos últimas cuestiones *ex* artículo 81.1 CE».

Si la moción de censura al alcalde se sitúa en «las bases del régimen local, en el desarrollo del artículo 23 CE y en el régimen electoral general», corresponde al Estado «de acuerdo con los artículos 149.1.18 y 81.1 CE, en relación con los artículos 140 y 23 CE, establecer su configuración, límites y garantías». A estos preceptos, el Tribunal añade también «el art. 149.1.1 CE, que habilita al Estado para regular el contenido primario, las facultades elementales y los límites esenciales en aquello que sea necesario para asegurar la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales que derivan del art. 23 CE». Aunque, como dice también el Tribunal, no sería necesario acudir al artículo 149.1.1 CE «para considerar legítima la regulación estatal, pues la habilitación para establecer un régimen uniforme en esta materia deriva del art. 81.1 en relación con los arts. 140 y 23 CE».

Hechas estas consideraciones sobre la regulación de la moción de censura al alcalde y su delimitación competencial y material, el Tribunal procede a valorar la constitucionalidad del artículo 110.1.g) de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña de 1987. Lo hace en el Fundamento Jurídico 4.º de la sentencia. El Tribunal entiende que se trata de una norma contenida en una ley autonómica que introduce una limitación nueva a la presentación de mociones de censura respecto de las limitaciones ya previstas en la legislación estatal, en la LOREG (arts. 197.2 y 197 bis.8). Para el Tribunal, la prohibición de presentar una moción de censura cuando se ha publicado una convocatoria de elecciones en el *Boletín Oficial del Estado* o en el *Diari Oficial de la Generalitat* de Cataluña, que preveía el artículo 110.1.g) de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, «altera la configuración del mecanismo de la moción de censura, elimina posibilidades de remoción del anterior alcalde y de elección de uno nuevo y menoscaba el estatus representativo de los concejales, invadiendo ilegítimamente la competencia estatal *ex* art. 149.1.18 CE y vulnerando la reserva de ley orgánica que impone el art. 81.1 CE en relación con los arts. 23 y 140 CE». Por estos motivos, el Tribunal estima la cuestión de inconstitucionalidad y declara inconstitucional y nulo el artículo 110.1.g) de la Ley catalana, que, como se ha di-

cho, ya había sido suprimido por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley 8/1987, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

A esta sentencia, según se ha adelantado, formula un Voto particular concurrente el magistrado Luis Ortega Álvarez, al que se adhiere también el magistrado Javier Delgado Barrio. Los magistrados comparten el fallo, pero discrepan con parte de la argumentación que se utiliza en el Fundamento Jurídico 3.º, la relativa a la determinación competencial de la regulación de la moción de censura al alcalde. Aunque los títulos competenciales estatales que pueden ser aplicables a esta cuestión de la regulación de la moción de censura al alcalde son los de los artículos 149.1.1 y 149.1.18 CE, el magistrado Luis Ortega entiende que el que ha de aplicarse al caso concreto es el del artículo 149.1.1 CE, «tanto por su relación con el régimen electoral general como por la evidente conexión que (...) esta cuestión tiene con el art. 23 CE». El magistrado excluye el encuadramiento competencial de la moción de censura local en el artículo 149.1.18 CE por dos motivos. En primer lugar, porque el artículo 149.1.18 CE es un título en el que interviene «el binomio bases-desarrollo», con lo que, de ser aplicable dicho título competencial, debería necesariamente analizarse si la regulación cuestionada pudiera estar dentro del margen de disposición del legislador autonómico en materia de régimen local. En segundo lugar, porque la inserción del aspecto relativo a la forma de gobierno local en la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE en materia de régimen local «requeriría, cuando menos, de alguna reflexión y no de la acrítica incorporación que se hace en la sentencia». El magistrado Luis Ortega considera que la expresión régimen local se ha venido identificado por la jurisprudencia constitucional con el régimen jurídico de las Administraciones locales y no con el de los órganos políticos que las dirigen. «De ahí que la inclusión en la materia régimen local de aspectos directamente relacionados con el gobierno local deba abordarse con sumo cuidado de manera que de aquella se excluyan las cuestiones estrictamente políticas, de relación entre el alcalde y los concejales, por cuanto, además de afectar a la elección del alcalde, se relacionan con derechos fundamentales como es el caso del artículo 23.2 CE».

A juicio del magistrado Luis Ortega, para regular la moción de censura local en la LOREG y excluir cualquier regulación autonómica sobre la materia, la sentencia utiliza como título atributivo de competencia del Estado, de modo directo, el artículo 81.1 CE, en relación con los artículos 140 y 23 CE y, de modo indirecto o mediato, el artículo 149.1.18 CE, teniendo en cuenta, además, que el artículo 81.1 CE es una norma del sistema de fuentes con una naturaleza distinta de las reglas de atribución competencial. Frente a esta inadecuada utilización que hace la sentencia

del título competencial estatal del artículo 149.1.18 CE y de la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 CE, el magistrado Luis Ortega entiende que el título competencial estatal que ampara la regulación de la moción de censura en el ámbito local es el del artículo 149.1.1 CE, en relación con los artículos 23, 81.1 y 140 CE, «pues, de hecho, lo que el precepto cuestionado producía era, en el fondo, una limitación temporal de las facultades de los concejales para presentar una moción de censura».

Coincidimos con la opinión mayoritaria del Pleno del Tribunal, aunque entendemos que a la regulación de la moción de censura al alcalde son aplicables los títulos competenciales estatales del artículo 149.1.18 y del 149.1.1 CE. Por lo que se refiere al primero, al del artículo 149.1.18 CE, como dice el magistrado Luis Ortega en su Voto concurrente, al estar en presencia de un título que comprende la legislación de bases y la de desarrollo, consideramos que el Pleno debiera de haber completado su argumentación analizando el margen que podría tener el legislador autonómico para regular la cuestión de la moción de censura local. Ahora bien, como esta moción tiene carácter constructivo y conlleva la elección de un nuevo alcalde y la remoción del anterior, estamos en presencia de una elección local que forma parte del régimen electoral general y que incide también sobre el derecho fundamental del artículo 23.2 CE, en cuanto que afecta a la facultad de un concejal para ejercer su función de control político sobre el gobierno municipal, a través de la moción de censura, y en cuanto que afecta también a la facultad de un concejal para acceder a un cargo público representativo, el de alcalde, en el caso de que prosperase la moción de censura. Materias que son, además, objeto de reserva de ley orgánica del artículo 81.1 CE; norma que, por otro lado, no interviene como título competencial del Estado. Entendemos que también concurre en el caso el título competencial estatal del artículo 149.1.1 CE, y que se vulnera igualmente. La sentencia lo menciona, pero no considera que se haya conculcado. En este sentido, podría suscribirse la argumentación desarrollada por el magistrado Luis Ortega en su Voto particular, relacionándolo con el régimen electoral general y con el derecho fundamental del artículo 23 CE.

Para concluir este apartado relativo a la moción de censura en el ámbito local, ha de resaltarse que, durante los últimos años, el número de mociones de censura promovidas ha sido más bien escaso, sobre todo si se tiene en cuenta el conjunto de los municipios españoles. El hecho de que en algunas ocasiones se hayan planteado en municipios de cierta entidad y vinculadas al fenómeno del transfuguismo, es lo que ha dado lugar a que parezca que el fenómeno de la inestabilidad política tiene mayor presencia en el ámbito local. En la práctica, el mayor número de mociones de censura se ha presentado en municipios pequeños, en los que

la fragmentación política de los Ayuntamientos es mayor y en los que los partidos políticos tienen más dificultades para mantener la disciplina de aquellos afiliados que son concejales<sup>53</sup>.

Estimamos que las últimas reformas introducidas en el régimen jurídico de la moción de censura del alcalde han contribuido, sin duda, a evitar prácticas obstruccionistas y a dotar de una mayor estabilidad política a los Ayuntamientos. No obstante, existen autores que consideran insuficientes estas reformas para solucionar el problema de la inestabilidad política de los Ayuntamientos, que este problema solo se erradicaría con la supresión de la moción de censura y la elección directa del alcalde por los vecinos<sup>54</sup>. Sin embargo, entendemos que esta propuesta, más próxima a la equiparación de la forma de gobierno local con la forma de gobierno presidencialista, tampoco garantizaría la existencia de mayorías estables en los Ayuntamientos, ya que podrían darse situaciones en las que un alcalde elegido por sus vecinos tuviera que convivir con un Pleno cuyos concejales no le apoyan mayoritariamente a la hora de tomar decisiones y adoptar acuerdos<sup>55</sup>.

## B) *La cuestión de confianza*

La cuestión de confianza se introduce en el ámbito local por primera vez con la reforma de la LOREG, por la LO 8/1999, siendo su principal objetivo el mejorar la eficacia del gobierno municipal. En la Exposición de Motivos de la Ley orgánica citada se decía que con la «introducción de la cuestión de confianza vinculada a proyectos concretos (...), se trataría (...) de dotar a los Ayuntamientos de un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proce-

<sup>53</sup> Tomamos como referencia para estas afirmaciones la información y la documentación del profesor OCTAVIO SALAZAR, *El sistema de gobierno municipal...*, *ob. cit.*, págs. 393-395. De dicha información se deduce que menos de la mitad de las mociones presentadas durante el periodo que va de 1999 a 2003, tienen su origen en el fenómeno del transfuguismo. Por otro lado, también ha de indicarse que desde el año 2000 hasta el 2006 solamente se han dictado doce sentencias sobre aspectos relacionados con la moción de censura, que además respondían a casos surgidos con anterioridad a la reforma de la LOREG por la LO 8/1999. Cfr. Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Comentario al artículo 22...», *ob. cit.*, pág. 628, nota 20. Del 2006 hasta la fecha, salvo error u omisión por nuestra parte, el Tribunal Supremo solamente ha dictado tres sentencias.

<sup>54</sup> *Vid.* Pablo SANTOLAYA MACHETTI, «Crónica de un fracaso jurídico...», *ob. cit.*, págs. 2828-2829, y Octavio SALAZAR BENÍTEZ, *El sistema de gobierno municipal...*, *ob. cit.*, págs. 397-398, aunque este autor no sea partidario de suprimir la moción de censura, sino de endurecer todavía más algunos de sus requisitos.

<sup>55</sup> De ahí que coincidamos con la opinión de Javier TRUJILLO PÉREZ, *La moción de censura...*, *ob. cit.*, págs. 39-40, cuando afirma que la moción de censura en el ordenamiento español ha sido «políticamente útil, legalmente conveniente y constitucionalmente no obligada, aunque tampoco impedida». Se añade además que la respuesta jurisprudencial ha sido también coherente al tratar de asegurar la efectividad de los derechos fundamentales que están en juego.

so de tomas de decisiones en las materias señaladas, que tienen la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal»<sup>56</sup>.

La regulación de la cuestión de confianza local en la LOREG no va a seguir las directrices o caracteres generales que la Constitución española establece para la institución matriz, a diferencia de lo que sucede, como se ha podido comprobar, con la moción de censura. Veamos algunos de sus requisitos y singularidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 197 bis LOREG, y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo del artículo 23 CE.

1.º La cuestión de confianza no aparece vinculada con un programa político, sino que se asocia a la aprobación o modificación de determinados asuntos de especial trascendencia para el gobierno municipal como son los presupuestos anuales, el reglamento orgánico de la entidad, las ordenanzas fiscales o la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal (art. 197 bis.1 LOREG)<sup>57</sup>. Es facultad discrecional del alcalde plantearla o no —siempre que se esté ante alguno de los asuntos anteriores— para comprobar los apoyos que tiene de los grupos políticos con representación en el Ayuntamiento o/y para reforzar su posición política. Por regla general, la decisión de presentar una cuestión de confianza se ha negociado con anterioridad, sobre todo cuando se está ante gobiernos de coalición<sup>58</sup>.

2.º Para superar la cuestión de confianza es preciso obtener la mayoría prevista en la LBRL para aprobar cada uno de los asuntos a los que aquélla se halla asociada: mayoría absoluta del Pleno, para el reglamento orgánico y para los instrumentos de planeamiento general; y mayoría simple para las ordenanzas fiscales y para los presupuestos anuales. La votación se efectuará, en todo caso, «mediante el sistema nominal de llamamiento público» (art. 197 bis.1 LOREG).

3.º Por lo que se refiere a los efectos de la votación sobre la cuestión de confianza planteada, en el caso de que se vote favorablemente al acuer-

---

<sup>56</sup> Luis ORTEGA ÁLVAREZ, «Las relaciones de control entre órganos...», *ob. cit.*, pág. 764, recuerda que la institución puede ser útil para garantizar la estabilidad gubernamental en situaciones de minoría parlamentaria, pero ha de tenerse en cuenta que el sistema político local no ha resuelto algunos problemas como el relativo a su estructura o elemento institucional, pudiendo existir gobiernos contrarios a una mayoría parlamentaria o no ser posible, en casos de ausencia de una mayoría para gobernar, convocar nuevas elecciones.

<sup>57</sup> Javier TRUJILLO PÉREZ, «Moción de censura y cuestión de confianza...», *ob. cit.*, pág. 84, habla de la existencia de *numerus clausus*, en relación con los asuntos sobre los que puede solicitarse una cuestión de confianza.

<sup>58</sup> Cfr. José Antonio LÓPEZ PELLICER, «La moción de censura y la cuestión de confianza...», *ob. cit.*, págs. 142-143.

do sobre el asunto al que está vinculado la cuestión de confianza, se entiende que el alcalde mantiene la confianza del Pleno, reforzando su posición en la corporación y ante el electorado. En el caso de que no obtenga el número de votos favorables necesario para aprobar el acuerdo, el alcalde cesará automáticamente, quedando en funciones hasta la toma de posesión de quien haya de sucederle en el cargo (art. 197 bis.4 LOREG). Al igual que sucedía en la moción de censura, también es posible en la cuestión de confianza que el alcalde sea destituido por una mayoría distinta (según la que sea necesaria para el asunto al que esté asociada) a la que se exige para su elección.

La elección del nuevo alcalde se realizará en la sesión del Pleno que se convocará automáticamente para que se celebre el décimo día hábil siguiente al de la votación del acuerdo al que se vinculó la cuestión de confianza (art. 197 bis.4 LOREG). Dicha elección se rige por el procedimiento establecido en el artículo 196 LOREG, con algunas especialidades establecidas en función de la población que tenga el municipio<sup>59</sup>.

Una previsión singular es la contenida en el apartado 5.º del art 197 bis LOREG, conforme a la cual lo dispuesto en el apartado 4.º de dicho precepto no será aplicable «cuando la cuestión de confianza se vincule a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales, ya que «en este caso se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a alcalde, o si ésta no prospera». Estamos ante lo que se ha denominado «cuestión de confianza constructiva», que modifica el modelo de control y exigencia de responsabilidad política propia del sistema parlamentario<sup>60</sup>. Para el derribo y cese del alcalde no es suficiente con

<sup>59</sup> Así, para los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes, el alcalde cesante no podrá ser candidato a la Alcaldía ni proclamado alcalde en defecto de un candidato que obtenga el voto de la mayoría absoluta del número legal de concejales. Si ningún candidato obtuviese esa mayoría, será proclamado alcalde el concejal que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de concejales, excluido el alcalde cesante (art. 197 bis.4.b) LOREG). Para los municipios de más de 250 habitantes, el alcalde cesante queda excluido de la cabeza de lista a efectos de la elección. Ocupa su lugar el segundo de la misma, tanto a efectos de la presentación de candidaturas a la Alcaldía como de designación automática del alcalde, en caso de pertenecer a la lista más votada y no obtener ningún candidato el voto de la mayoría absoluta del número legal de concejales (art. 197 bis.4.a) LOREG). La Ley no prevé qué sucede si el segundo de la lista a la que pertenece el alcalde, que ha pasado a ocupar la cabecera de la lista cuando el alcalde ha perdido la cuestión de confianza, renuncia a la candidatura. Autores como Javier TRUJILLO PÉREZ «Moción de censura y cuestión de confianza...», *ob. cit.*, pag. 88; Luis ORTEGA ÁLVAREZ (1998), «Reformas en el sistema de gobierno municipal», *Anuario de Gobierno Local*, págs. 76-77; también del mismo autor (2001), «La reforma del régimen local», *Anuario de Gobierno Local*, pág. 766, y Octavio SALAZAR BENÍTEZ, *El sistema de gobierno municipal...*, *ob. cit.*, pág. 407, entienden que ha de aplicarse analógicamente lo dispuesto en el artículo 198 LOREG, pudiendo pasar el turno al siguiente de la lista.

<sup>60</sup> *Vid.* Luis ORTEGA ÁLVAREZ, «Las relaciones de control entre órganos...», *ob. cit.*, pág. 767; Pablo SANTOLAYA MACHETTI, «Crónica de un fracaso jurídico...», *ob. cit.*, pág. 2826, y Oc-

que este haya perdido la votación de la cuestión de confianza vinculada a los presupuestos, sino que se añade un plus, el triunfo de una moción de censura, que obliga a la oposición a conseguir una nueva mayoría política para poder gobernar<sup>61</sup>. Es cierto que mediante este requisito se pretende asegurar una mayor estabilidad y gobernabilidad del Ayuntamiento, que hace que las fuerzas políticas lleguen a acuerdos, lo que es bueno para la democracia, pero llama la atención el hecho de que si la moción de censura no se presenta o si no prospera, se convierte *ope legis* en favorable una decisión que se había perdido con anterioridad<sup>62</sup>.

4.º En lo que respecta a los límites a la cuestión de confianza, el artículo 197 bis LOREG establece unos límites de carácter temporal para plantear la cuestión de confianza. Así, «cada alcalde no podrá plantear más de una cuestión de confianza en cada año, contado desde el inicio de su mandato, ni más de dos durante la duración total del mismo». Asimismo, «no se podrá plantear una cuestión de confianza en el último año de mandato de cada corporación» (art. 197 bis.6 LOREG). De igual manera, «no se podrá plantear una cuestión de confianza desde la presentación de una moción de censura hasta la votación de esta última» (art.

---

tavio SALAZAR BENÍTEZ, *El sistema de gobierno municipal...*, *ob. cit.*, pág. 408. El Tribunal Supremo, en la STS, Sala 3.ª, de 6 de julio de 2005 (FJ 4), ya reconoce que el art. 197 bis, apartado 5.º, prevé «un mecanismo dirigido a evitar el bloqueo de la toma de decisiones en una materia de tanta trascendencia para la vida municipal como es el presupuesto municipal. Pero ello no significa que, en aras de lograr esa excepcional forma de aprobar el presupuesto, se pueda limitar el debate y la actuación de los concejales. El mecanismo más bien sugiere lo contrario: hay un desiderátum de que el presupuesto municipal se logre con un acuerdo adoptado con la mayoría que resulta necesaria y tras el debate que es connatural a la democracia participativa y al pluralismo político; y solamente en el caso de que no se logre la mayoría necesaria para esa aprobación y para la cuestión de confianza que se haya presentado vinculada a tal aprobación, y tampoco prospere o se presente la ulterior moción de censura establecida para esa eventualidad, es cuando opera esa excepcional forma de aprobación del presupuesto municipal».

<sup>61</sup> Javier TRUJILLO PÉREZ «Moción de censura y cuestión de confianza...», *ob. cit.*, pág. 92, se muestra crítico con esta combinación de los instrumentos de la moción de censura y de la cuestión de confianza. Por el contrario, Luis ORTEGA ÁLVAREZ, «Las relaciones de control entre órganos...», *ob. cit.*, págs. 768 y 769, es partidario de la misma, porque aporta más equilibrio y es más coherente para solucionar situaciones de bloqueo institucional provocadas por la existencia legalmente obligada de gobiernos locales minoritarios. La oposición antes de producir una situación de bloqueo sopesará si está en condiciones de conseguir un proyecto político de coalición. Continúa diciendo este autor, que la tensión que la cuestión de confianza constructiva coloca a ambas partes puede ser un acicate para lograr acuerdos entre las fuerzas políticas en aras de una mayor gobernabilidad con posiciones políticas más clarificadas. De ahí que el profesor Luis ORTEGA proponga reformar la LOREG para extender esta fórmula prevista para los presupuestos a los demás asuntos.

<sup>62</sup> Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Comentario al artículo 22...», *ob. cit.*, pág. 644, reconoce que se está ante una forma de racionalización extrema; que, por otro lado, la solución coyuntural a la que se llega, para un ejercicio, puede dar lugar a un agravamiento de la convivencia entre los miembros de la corporación, ya que aunque se confirma al alcalde en su cargo, éste va a tener en su contra a la mayoría del Pleno.

197 bis.7 LOREG)<sup>63</sup>. Si se tiene en cuenta que el mandato de la corporación es de cuatro años, ante los límites referidos, pocas cuestiones de confianza podrán plantearse.

Otra limitación es la que viene impuesta en el apartado 8.º del artículo 197 bis LOREG, en el que se establece que «los concejales que votasen a favor de la aprobación de un asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza no podrán firmar una moción de censura contra el alcalde que lo hubiese planteado hasta que transcurra un plazo de seis meses, contado a partir de la fecha de votación del mismo». Se trata de una limitación de dudosa constitucionalidad ya que condiciona, aunque sea temporalmente, la voluntad del concejal y su derecho a ejercer con total libertad un cargo público representativo, cierto que para exigir una coherencia en sus posiciones, aunque con ello se le impide suscribir una moción de censura (que no votarla) en función de lo que hubiese votado en la cuestión de confianza; teniendo en cuenta, además, que la moción de censura puede fundamentarse en asuntos de mayor relevancia municipal que los vinculados a la cuestión de confianza y que, además, no tienen por qué coincidir con estos últimos<sup>64</sup>.

Continúa diciendo el segundo inciso del apartado 8.º del artículo 197 bis LOREG que, en el plazo de de los seis meses, tampoco podrán los concejales «emitir un voto contrario al asunto al que se hubiese vinculado la cuestión de confianza, siempre que sea sometido a votación en los mismos términos» en que se planteó para la ocasión anterior. Si se emitiese dicho voto contrario, «éste será considerado nulo». Se trata igualmente de una limitación de la voluntad del concejal y de su libertad de actuar en un sentido u otro, para exigir cierta coherencia en sus posiciones y en aras de conseguir una mayor estabilidad gubernamental; pero entendemos que con ello se está condicionando claramente el sentido de su voto y, en consecuencia, restringiendo su derecho al libre ejercicio del cargo público representativo que ostenta<sup>65</sup>.

En conclusión, la regulación de la cuestión de confianza, con sus efectos y limitaciones, ha tratado de responder al objetivo que perseguía

<sup>63</sup> Acerca de los límites de carácter temporal, véase Javier TRUJILLO PÉREZ, «Moción de censura y cuestión de confianza...», *ob. cit.*, págs. 75 y 84, y José Antonio LÓPEZ PELLICER, «La moción de censura y la cuestión de confianza...», *ob. cit.*, págs. 142-143.

<sup>64</sup> Cfr., en este sentido, Miguel PRESNO LINERA (2000), «Debate sobre la cuestión de confianza en las corporaciones locales», *Debates Constitucionales. Revista Electrónica. Derecons*, n.º 3, <http://constitución.rediris.es/revista/dc/html>, y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Comentario al artículo 22...», *ob. cit.*, pág. 641

<sup>65</sup> *Vid.* Pablo SANTOLAYA MACHETTI, «Crónica de un fracaso jurídico...», *ob. cit.*, pág. 2827, y Octavio SALAZAR BENÍTEZ, *El sistema de gobierno municipal...*, *ob. cit.*, pág. 410, para quien dicha limitación constituye una vulneración del derecho fundamental del concejal, como cargo público representativo que es, a votar con total libertad sobre cualquier asunto que se someta a deliberación en el Pleno.

la LO 8/1999, de reforma de la LOREG, de asegurar la estabilidad de los gobiernos municipales y de reforzar la posición del alcalde. Ahora bien, en la práctica, como consecuencia de la complejidad procedimental y de las cautelas y límites legales establecidos, apenas se ha utilizado este instrumento en el ámbito local, a diferencia de lo que ha sucedido con la moción de censura<sup>66</sup>.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, Jorge (2011): «De nuevo sobre el poder y los controles a los partidos políticos. A propósito de la reciente reforma de la LOREG sobre mociones de censura en el ámbito municipal», *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 12.
- ARAGÓN REYES, Manuel (2011): «Autonomía local», en *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II. *Organización general y territorial del Estado*, Manuel ARAGÓN REYES (dir.) y César AGUADO RENEDO (codir), Thomson Reuters-Civitas, Pamplona.
- CARBONELL PORRAS, Eloísa (2010): «Ámbito de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población», en *El gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Alberto RUIZ OJEDA (coord.), Iustel, Madrid.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco (2003): «Autonomía local y Constitución. Razones para recuperar la causalidad perdida», *Anuario de Gobierno Local*.
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio, y GONZÁLEZ DEL TESO, Teodosio (2001): «Moción de censura y cuestión de confianza en el régimen local español. La Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General», en *Nuevas Perspectivas del Régimen Local. Estudios en Homenaje al profesor José María Boquera Oliver*, José María BAÑO LEÓN y José CLIMENT BARBERÁ (coords.), Tirant lo Blanch, Valencia.
- CASTEL GAYÁN, Sergio (2010): «La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 312.
- FANLO LORAS, Antonio (1990): *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge (2008): «El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional», *Revista de Administración Pública*, n.º 175.
- FONT I LLOVET, Tomás (2008): *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.
- (2003): «La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos», *Anuario de Gobierno Local*.
- GALÁN Y GALÁN, Alfredo (2003): «El régimen especial de los municipios de gran población», *Anuario de Gobierno Local*.

<sup>66</sup> Cfr. Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Comentario al artículo 22...», *ob. cit.*, pág. 636. Según indica este autor, se trata de una institución que ha tenido también escasa litigiosidad, como lo demuestra el hecho de que, desde el año 1999 al 2006, el Tribunal Supremo solamente ha dictado una sentencia resolviendo un recurso planteado en relación con la cuestión de confianza. (STS, Sala 3.ª, de 6 de julio de 2005). Desde esta fecha hasta el momento presente, salvo error u omisión, no hemos encontrado otra resolución dictada por el Tribunal Supremo que se refiera a ella.

- GARCÍA MORILLO, Joaquín (1998): *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Diputación de Barcelona, Madrid.
- GARCÍA ROCA, Javier (2000): «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 282.
- GAVARA DE CARA, Juan Carlos (2011): «La reforma de la LOREG: expectativas y alcance», en *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, J. C. GAVARA DE CARA y R. CHUECA RODRÍGUEZ (coords.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2003): «Política y administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los “municipios de gran población”）」, *Anuario de Gobierno Local*.
- JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio (2007): «Comentario al artículo 121: régimen de organización de los municipios de gran población», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Manuel REBOLLO (dir.) y Manuel IZQUIERDO CARRASCO (coord.), tomo IV, Tirant lo Blanch, Valencia.
- LÓPEZ PELLICER, José Antonio (1999): «La moción de censura y la cuestión de confianza en la Administración local (reforma e innovación en la LO 8/99, de 21 de abril)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 279.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo (2007): «Comentario al artículo 22: La moción de censura y la cuestión de confianza en el régimen local», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Manuel REBOLLO (dir.) y Manuel IZQUIERDO CARRASCO (coord.), tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1994): *Democracia directa municipal. Concejos y Cabildos Abiertos*, Civitas, Madrid.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (1998): «Reformas en el sistema de gobierno municipal», *Anuario de Gobierno Local*.
- (2001): «La reforma del régimen local», *Anuario de Gobierno Local*.
- (2003): «Las relaciones de control entre órganos municipales», en *Tratado de Derecho Municipal*, Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.), tomo I, Civitas, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1986): «La autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 229.
- (2003): «La autonomía local en la Constitución», en *Tratado de Derecho Municipal*, Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.), tomo I, Civitas, Madrid.
- (2004): «Una visión sobre el gobierno local», *Anuario de Gobierno Local*.
- PIZARRO NEVADO, Rafael (2007): «Comentario al artículo 29: El régimen de Concejo Abierto», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Manuel REBOLLO (dir.) y Manuel IZQUIERDO CARRASCO (coord.), tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia.
- PORRAS RAMÍREZ, José María (2005): «El autogobierno local en el Estado autonómico. Premisas para una reforma necesaria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 75.
- PRESNO LINERA, Miguel (2000): «Debate sobre la cuestión de confianza en las corporaciones locales», *Debates Constitucionales. Revista Electrónica. Derecons*, n.º 3, <http://constitución.rediris.es/revista/dc/html>.
- REBOLLO PUIG, Manuel (1985): «La moción de censura en la Administración local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 227.
- (2007): «Comentario al artículo 4», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Manuel REBOLLO (dir.) y Manuel IZQUIERDO CARRASCO (coord.), tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia.
- (2007): «Comentario al artículo 123: El Pleno», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Manuel REBOLLO (dir.) y Manuel IZQUIERDO CARRASCO (coord.), tomo IV, Tirant lo Blanch, Valencia.

- REBOLLO PUIG, Manuel (2007): «Comentario al artículo 127: La Junta de Gobierno», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Manuel REBOLLO (dir.) y Manuel IZQUIERDO CARRASCO (coord.), tomo IV, Tirant lo Blanch, Valencia.
- (2009): «Artículo 140. Municipio, Ayuntamiento y Concejo Abierto», en *Comentarios a la Constitución española (XXX aniversario)*, M. E. CASAS BAAMONDE y M. RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER (dirs.), I. BORRAJO INIESTA y M. PÉREZ MANZANO (coords.), Wolters Kluwer, Toledo.
- RIVERO YSERN, José Luis (2006): «“Breves” primeras impresiones ante un nuevo proceso de reforma del Régimen Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 302.
- (2010): *Manual de Derecho Local*, Civitas, Pamplona.
- SALAZAR BENÍTEZ, Octavio (2007): *El sistema de gobierno municipal*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- (2009): «Constitución, Estatutos de Autonomía y gobierno local. Claves para una lectura constitucionalmente óptima de la autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 309.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1990): *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas y Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de Universidad Complutense, Madrid.
- (1992): «Sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana», en *Informe sobre el Gobierno local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- (1995): «Sistema político local», *Anuario de Gobierno Local*.
- (2004): «Observaciones sobre el régimen de organización de los “municipios de gran población”», *Justicia Administrativa*, n.º 25.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo (2000): «Crónica de un fracaso jurídico (y político): la moción de censura de los alcaldes», en *Estudios de Teoría del Estado y de Derecho Constitucional en homenaje a Pablo Lucas Verdú*, tomo IV, Universidad Complutense de Madrid y Universidad Nacional Autónoma de México, Madrid.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2009): «El marco estatutario del régimen local», en *Revista de Administración Pública*, n.º 179.
- SOSA WAGNER, Francisco (2005): *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, Pamplona.
- TRUJILLO PÉREZ, Javier (1999): *La moción de censura en las corporaciones locales*, Civitas, Madrid
- (2000): «Moción de censura y cuestión de confianza en las corporaciones locales», *Justicia Administrativa*, número extraordinario sobre *La reforma del régimen local*.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.); DIEZ SASTRE, Silvia (coord.); GALÁN GALÁN, Alfredo (coord.), y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (coord.) (2010): *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2011): «Municipios», en *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, tomo II. *Organización general y territorial del Estado*, Manuel ARAGÓN REYES (dir.) y César AGUADO RENEDO (codir.), Thomson Reuters-Civitas, Pamplona.