

La moción de censura y la cuestión de confianza en la Administración local (reforma e innovación en la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril)

José Antonio López Pellicer
Profesor Titular de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA Y DE SU REFORMA. II. LA MOCIÓN DE CENSURA AL ALCALDE. 1. Requisitos que ha de cumplir la moción de censura: iniciativa y presentación de la misma. 2. Tramitación de la moción de censura. A) Automatismo de la convocatoria de la sesión plenaria del ayuntamiento. B) Constitución del pleno municipal, debate y votación de la moción de censura. 3. La moción de censura al alcalde en los municipios que funcionan en régimen de Concejo abierto. III. INCIDENCIA DE LA LO 8/1999 EN EL RÉGIMEN DE LA MOCIÓN DE CENSURA AL PRESIDENTE DE LA CIUDAD, EN CEUTA Y MELILLA. IV. LA MOCIÓN DE CENSURA EN EL ÁMBITO PROVINCIAL E INSULAR. V. INTRODUCCIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL ÁMBITO DEL GOBIERNO LOCAL. 1. La cuestión de confianza en el ámbito municipal. A) Requisitos y límites. B) Efectos del acuerdo relativo al asunto al que la cuestión de confianza se halla vinculada. 2. La cuestión de confianza en el ámbito provincial y en el insular canario. 3. El caso especial de la Ciudades de Ceuta y Melilla. VI. CONCLUSIONES.

I. PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA Y DE SU REFORMA

Hace ya algunos años y en esta misma Revista ¹ examinamos la institución de la moción de censura al Alcalde, a partir del contexto democrático del vigente sistema constitucional en que se incardina la organización y el funcionamiento de un poder público autónomo, el poder local, cuyos órganos básicos, tanto el colegiado plenario —ayuntamiento— como el ejecutivo y monocrático —el alcalde—, tienen una composición personal de carácter representativo, y cuya estructura y función vienen así configurados desde una exigencia fundamental de raíz constitucional (en virtud del artículo 140 de la Constitución), que atribuye a la Administración local, en su propia base municipal, un rasgo democrático característico, respecto de otros tipos de Administraciones territoriales que, como sucede con la del Estado y las de las Comunidades Autónomas, responden en su configuración jurídica a otro modelo diferente, el institucio-

¹ Núm. 247, julio-septiembre de 1990, págs. 433 y ss.

nal-burocrático, supuesto que en la organización estatal y en la autonómica la virtualidad del principio representativo se concreta y manifiesta en el ámbito parlamentario y no en el administrativo.

No parece necesario extenderse en el contexto básico: recordarlo brevemente permite deducir que el título electivo y democrático de integración de los órganos básicos del municipio comporta asimismo que su *funcionamiento* —en el *ejercicio*, digamos, del poder público local— ha de ser también democrático, lo cual supone, y requiere, que la confianza con que el titular del órgano ejecutivo y monocrático del gobierno local, que por excelencia es el alcalde, cuenta desde su elección por el ayuntamiento, ha de conservarla permanentemente durante el desarrollo de su gestión. El apoyo y la confianza del órgano plenario que el órgano ejecutivo local ha de tener, pues, en todo momento, como condición de una gestión que en propiedad pueda calificarse como democrática, determina y justifica el que, tratándose de una materia sustancialmente política e inescusable en un sistema democrático, haya de ser resuelta en aquellos casos en que sea puesta en cuestión o eventualmente se pierda la confianza que otorga el órgano que ostenta la soberanía del poder local —el pleno de la Corporación local— en el depositario encargado de su gestión; utilizándose para ello mecanismos que, como la moción de censura y la cuestión de confianza, posibiliten constatar si efectivamente se ha perdido o si, por el contrario, se mantiene el apoyo del órgano plenario ².

Por lo que se refiere a la moción de censura, cuyo debate y votación la legislación básica del régimen local atribuye por ello al órgano plenario de la entidad local ³, y cuya regulación estableciera la Ley Orgánica Electoral 5/1995, de 19 de junio, en su artículo 197 ⁴, después modificada por

² Sobre el principio de confianza política en el proceso de introducción de la moción de censura en el ordenamiento local, J. BARATA I MIR, *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Edit. Tecnos, 1999, págs. 105 y ss.

³ Arts. 22.3 y 33.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Este último precepto es aplicable a los Cabildos insulares de Canarias conforme al artículo 41.1 de la misma Ley, en cuanto remite a las normas de esta Ley que regulan la organización y el funcionamiento de las Diputaciones provinciales.

⁴ Aunque demorando, en su disposición transitoria 3.^a, la posibilidad de moción de censura al alcalde al momento en que se celebraran las primeras elecciones locales siguientes a la entrada en vigor de esta Ley —condición que se cumpliría con las elecciones locales de junio de 1987—. Ello, no obstante, el Tribunal Supremo admitió de modo reiterado la posibilidad de mociones de censura presentadas por los concejales, por cuanto «el aplazamiento de la tramitación de tales mociones de censura hasta después de las elecciones próximas, supone un menoscabo del libre y pleno ejercicio del cargo público de Concejal directamente elegido por los ciudadanos, configurando tales mociones de censura como un verdadero funcionamiento democrático de los Ayuntamientos, hallándonos, pues, ante la presentación de una moción de censura, es evidente que procedía su tramitación, si el único obstáculo que se opusiera a ello fuera, únicamente, su improcedencia por razón del tiem-

la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, ya contaba así con una regulación. Las insuficiencias que en la práctica pusieran de manifiesto, sin embargo, determinadas conductas de obstruccionismo respecto a la convocatoria de la sesión plenaria donde había de debatirse la correspondiente moción ⁵, han determinado que la Ley Orgánica 8/1999 establezca una nueva regulación de las mociones de censura en el ámbito local, cuya principal novedad consiste, como después se verá, en establecer que la convocatoria del Pleno local que haya de debatirla tiene carácter automático, a fin de evitar —como dice el preámbulo de la nueva Ley Orgánica— la situación en algunos casos producida de que el alcalde no convocase la reunión del pleno (al venir afectado, como parte interesada, por ello). Asimismo, se regula por primera vez la institución en los municipios que funcionan en régimen de Concejo abierto, donde las especialidades respecto de la regulación general derivan del funcionamiento propio de un sistema de democracia directa como es éste.

De otra parte, la LO 8/1999 establece *ex novo* una regulación de la cuestión de confianza, asimismo inspirada en la regulación constitucional de las relaciones —políticas— entre el titular del órgano de Gobierno y el Parlamento ⁶, y que tiene por objeto el permitir a aquél, y en nuestro caso, al alcalde, la posibilidad de recabar formalmente ante el máximo órgano representativo, el pleno de la Corporación local —donde están presentes las diversas fuerzas políticas elegidas por la comunidad vecinal, y en definitiva por ello ante la opinión pública local—, que cuenta, para el caso de ser votada favorablemente, con el apoyo que considera necesario para afrontar y llevar a cabo la gestión de determinados asuntos a que el legislador orgánico —a diferencia aquí de lo que sucede en el ámbito parlamentario estatal y autonómico, como se verá más adelante— ha considerado conveniente limitar su posible planteamiento, en materias de organi-

po en que se pretende hacerla valer, y no por otras circunstancias» (Sent. de 18 de noviembre de 1986, Ar. 6732, que reiteraba otras de 3, 15 y 17 de marzo y 15 de julio de 1986, Ar. 1090, 1098 y 4360). El sentido democrático en el que —*ex Constitutione*— se fundamenta el régimen de la institución municipal ha servido, así pues, a la jurisprudencia para determinar y superar cualquier obstáculo que pudiera derivar no ya sólo de una situación de anomia jurídica, sino también de aquellas otras circunstancias en que, como la del referido aplazamiento transitorio, pudiera entenderse que desvirtuaba de algún modo la aplicación del principio constitucional, y ello aun a pesar de las dificultades que la falta de regulación de las condiciones y modo de operar a tal efecto planteaba inevitablemente. Si era preciso, se apelaba a la naturaleza de las cosas, propia del nuevo sistema democrático, y a la necesaria coherencia entre el modo de elegir los alcaldes y el modo de destituirlos (sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 19988, Ar. 2662).

⁵ *Vid.*, por ejemplo, la sentencia del TS de 5 de octubre de 1987 (Ar. 6700), entre otras que se refieren en el estudio cit. en nota 1, pág. 447; o el caso que resuelve la sentencia 11 de febrero de 1997 (Ar. 1088).

⁶ Artículos 112 y 114 de la CE.

zación financiera —presupuestaria y fiscal— y urbanística, en razón de su especial transcendencia para la vida y el futuro de la comunidad local. La escasa efectividad de esta institución fundamental que constituye la cuestión de confianza en la experiencia parlamentaria estatal y autonómica, permite abrigar sin embargo dudas sobre la operatividad que de hecho vaya tener en la vida local; lo cual no es óbice en absoluto a la conveniencia de su introducción en el ámbito del gobierno local, en cuanto posibilidad instrumental en manos del titular del ejecutivo local de requerir a las fuerzas políticas representadas en el consistorio para que fijen su posición a la hora de afrontar una cuestión de especial o decisiva trascendencia para el municipio en alguna de esas materias.

Como dice, a este respecto, la LO 8/1999 en su preámbulo, se trata de dotar con ello a los ayuntamientos de un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de tomas de decisión en las materias señaladas, que tienen la máxima transcendencia en el desarrollo del gobierno municipal.

II. LA MOCIÓN DE CENSURA AL ALCALDE

En la lógica de la institución está, pues, el hecho de que, por su carácter electivo, el alcalde haya de mantener la confianza pública-política de quienes le han elegido, sea del ayuntamiento en los municipios de régimen común, o sea de los vecinos electores en los municipios que funcionan en régimen de democracia directa (concejo abierto). La confianza obtenida en el momento de su elección no se limita, pues, al origen constituido por este acto fundamental: se ha de prolongar y conservarse asimismo durante todo el mandato del alcalde, y a este efecto se ordenan e instrumentan precisamente las instituciones de referencia y en especial la moción de censura. En cuanto técnica o forma de control plenario, por el ayuntamiento —o, en su caso, directamente por la comunidad de vecinos—, sobre el alcalde, la moción de censura constituye así una proposición o propuesta de tipo político ⁷ que, siempre y cuando cumpla determinados requisitos que a modo de presupuesto la Ley establece, determina como efecto, para el caso de que prospere, no sólo el cese —por destitución del alcalde—, sino también, a la vez y en razón del carácter positivo o «constructivo» que en nuestro ordenamiento tiene, la elección de nuevo alcalde. Así pues:

⁷ Sobre la naturaleza política de la moción de censura al alcalde, A. J. TRUJILLO PÉREZ, *La moción de censura en las Entidades Locales*, Edit. Civitas, Madrid, 1999, págs. 149 y ss.

a) El efecto fundamental que la aprobación de la moción de censura al alcalde determina es el cese del mismo, que queda *destituido* como consecuencia de la pérdida de confianza política que comporta dicha aprobación ⁸.

b) Y a diferencia por ello de lo que sucede en los demás casos de cese del alcalde, en los cuales se ha de proceder a la elección de nuevo alcalde, cubriéndose de modo provisional y transitorio la vacante por el miembro de la Corporación a quien corresponda en forma reglamentaria, sin embargo, en el caso de que el cese se produzca por aprobación de una moción de censura, la elección del nuevo alcalde se produce por un procedimiento distinto del procedimiento ordinario regulado en el artículo 196 de la LO 5/1985, de 19 de junio; sin interrupción, por ende, ni vacante en la titularidad de la alcaldía, dado el automatismo que la aprobación de la moción, *ope legis*, comporta (*ex* artículo 197.2 LO cit., que la LO 8/1999, en la nueva redacción del mismo artículo, mantiene a estos efectos, en su apartado 1,f), al quedar «proclamado alcalde» el candidato propuesto en la propia moción de censura en el caso de que la misma prospere ⁹.

1. Requisitos que ha de cumplir la moción de censura: iniciativa y presentación de la misma

La moción de censura ha de cumplir, para que pueda ser sometida a debate y votación del pleno del ayuntamiento, una serie de condiciones que la legislación electoral establece. Por lo pronto, la iniciativa ha de promoverse por un número mínimo de miembros de la Corporación local y ha de cumplir además una determinada forma de presentación para acreditar que efectivamente reúne tales condiciones.

⁸ Ni qué decir tiene que existen *otros supuestos de cesación*, que, aparte de la que tiene lugar por causa natural —de fallecimiento—, puede tener lugar por renuncia expresa —dimisión— o tácita —en caso de negativa a efectuar la toma de posesión el alcalde electo—, o por sentencia firme de condena de inhabilitación para cargo público; en cualquiera de cuyos supuestos la situación de vacante de la alcaldía se suple transitoriamente, «en funciones», por el teniente de alcalde a quien corresponda, hasta que se produzca la elección del nuevo alcalde.

⁹ Sobre la evolución seguida desde la Ley de Elecciones locales de 17 de julio de 1978, donde, a diferencia de lo que sucedía con el Presidente de la Diputación Provincial, no se preveía la moción de censura al alcalde, y el decisivo influjo e impulso que para cubrir este vacío legal determina la jurisprudencia del Tribunal Supremo, *vid.* el estudio citado en la nota 1 y la doctrina a que allí se hace referencia. Asimismo, A. J. TRUJILLO PÉREZ, *ob. cit.* en nota 7, págs. 42 y ss.

La LO 8/1999, de 21 de abril, mantiene los requisitos que la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo ¹⁰, estableciera a este respecto, esto es: a) la propuesta de la moción habrá de hacerse, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación municipal ¹¹; y b) dado el carácter positivo o «constructivo» que tiene la moción de censura, ha de incluir un candidato a la alcaldía, que podrá ser cualquier concejal ¹², aunque no haya encabezado por tanto la lista electoral. Aun cuando la regulación precedente no lo determinaba de modo expreso, cabía deducir no obstante de manera implícita del artículo 197.3, de la Ley Orgánica 5/1985, que lógicamente era preciso que el candidato propuesto hubiera aceptado dicha candidatura, en razón de los términos potestativos en que el precepto estaba redactado y por comparación con el automatismo de la fórmula que, para la elección del alcalde, en la sesión constitutiva del ayuntamiento, se regula en el artículo 196 de la propia Ley Orgánica ¹³.

¹⁰ Que había dado nueva redacción al artículo 197 de la LO 5/1985, modificando el porcentaje mínimo del número de concejales que tenía que formular la moción, que pasa de la tercera parte que estableciera la LO 5/1985, a la exigencia de mayoría absoluta del número de concejales, que la citada LO 8/1991 establece.

¹¹ La LO 5/1985 (art. 197.2, *in fine*) establecía la prohibición de que «ningún concejal puede suscribir durante su mandato más de una moción de censura»; prohibición que la doctrina recaída sobre aquella interpretó limitada al caso en que la moción presentada haya sido sometida al trámite, deliberación y votación reglamentaria (así, las sentencias del Tribunal Supremo de 12 y 13 de mayo de 1987, Ar. 3333 y 3334, 2 de julio de 1987, Ar. 8109; etc.). La prohibición se mantiene en la LO 8/1999 (art. 197.2), que refuerza con la de 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.

¹² A diferencia de lo que, respecto del régimen parlamentario previsto en el artículo 113 de la Constitución de 1978 y de lo que asimismo sucede en el régimen general de elección del alcalde en la sesión constitutiva de la Corporación local, regulado en el artículo 196 de la LO 5/1985 —no modificado—, en la cual sólo pueden ser candidatos los concejales que encabezan las correspondientes listas. Al poder ser candidato en el caso de la moción de censura cualquier concejal, como antes establecía el art. 197.3 de la citada LO 5/1985 y ahora, asimismo, según la redacción dada al apartado 1, a) del mismo artículo según la LO 8/1999, la consecuencia es que por esta vía, como dice L. MORELL OCAÑA, la reconstrucción de una mayoría gobernante se puede hacer sin contar con el líder —primer de cabeza de lista— del partido más votado si éste accedió a la alcaldía. El paso de un gobierno monocolor a una alianza entre grupos puede exigir este sacrificio, correlato quizá de un desgaste producido por la gestión llevada a cabo en minoría (*Régimen local español*, I, págs. 563 y s., Edit. Civitas, 1988).

La moción de censura al alcalde se configura, así pues, no como una mera propuesta dirigida a conseguir la destitución del titular de la alcaldía, sino como una propuesta compleja, en cuanto que ha de incorporar y contener, además, una propuesta de sustitución del mismo por otro titular, entre quienes ostentan la condición de concejal (estudio cit. en nota 1, pág. 438; donde asimismo se citan, en este sentido, las sentencias del Tribunal Supremo de 2 de julio de 1987, Ar. 8109, y 1 de junio de 1988, Ar. 4519).

¹³ Así lo considerábamos en el estudio de la nota 1, citando para reforzar este parecer, basado en la lógica de la institución, que así se requiere, *a fortiori*, en el supuesto análogo de la moción de censura al Gobierno, en el artículo 175.2, inciso final, del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Ahora, la LO 8/1999 requiere que el concejal propuesto como candidato a la alcaldía acepte serlo de forma *expresa* en el mismo escrito de la moción de censura ¹⁴. La lógica de la institución, que según ello ya suponía la aceptación del candidato propuesto, se refuerza así con la formal garantía que constituye el que tenga que explicitarse en todo caso por el propio candidato su aceptación, a fin de eliminar cualquier duda que al respecto pudiera suscitarse para el caso de que el mismo no hubiere suscrito la moción propuesta.

Por lo demás, y a fin de garantizar la autenticidad de las firmas, formalización y presentación de la moción de censura, la LO 8/1999 establece que el *escrito* en que se proponga la moción debe incluir las firmas de los concejales proponentes «debidamente autenticadas», función autenticadora que atribuye bien a un notario o bien al secretario general de la propia Corporación local ¹⁵. Ahora bien, en cualquier caso, el Secretario general habrá de comprobar, en su condición de fedatario de la misma, que la moción de censura reúne los requisitos que establece la Ley, esto es: de suscripción de la misma por concejales que al menos constituyan la mayoría absoluta del número legal de los que componen el ayuntamiento y ninguno de los cuales ha suscrito otra moción en el mismo mandato (ni se hallan afectados por la interdicción que establece, en el régimen de la

¹⁴ Artículo 197.1.a, inciso final.

¹⁵ Artículo 197.1.b), *a limine*. Nada se dice, aparte de la exigencia de incluir un candidato a la alcaldía que lo acepte y de las firmas de los proponentes, sobre el contenido del escrito. No se requiere, por ello, incluir en el escrito las circunstancias o razones determinantes de la propuesta, ya que se ampara en la sola y exclusiva razón de la desaparición de la confianza inicialmente puesta en el elegido. Su fundamento —añade— es únicamente éste: entre el alcalde y los concejales ha de existir un vínculo de confianza; de lo contrario, se entiende engendrado un riesgo para la gestión municipal, riesgo que se obvia con la sustitución del alcalde (L. MORELL OCAÑA, *ob. cit.*, en la nota 12, págs. 564 y ss.). No se requiere, pues, formalmente incluir en el escrito de la moción de censura la motivación del mismo, como había asimismo admitido, conforme a la sentencia del TC de 4 de febrero de 1983, el Tribunal Supremo en sus sentencias de 14 de julio de 1983 (Ar. 3993), 10 de octubre de 1984 (Ar. 4952) y 17 de marzo de 1986 (Ar. 1090), que consideran que no entra en la función de control del tribunal valorar las causas o motivos determinantes del cambio de voluntad de los concejales que eligieron y luego destituyeron al alcalde. No es óbice ello, a nuestro juicio, el que pueda ser —o sea— políticamente oportuno y conveniente determinar las circunstancias que concurren, en su caso, a fin de justificar ante la opinión pública la causa o causas en que se fundamenta la moción y, de esta manera, explicar las razones de la propuesta y la pérdida de confianza en la gestión del alcalde, sobre lo que habrá de pronunciarse el órgano plenario de la Corporación local, en definitiva. Aspecto político de la motivación que no trasciende, sin embargo, al plano jurídico, ni en consecuencia al orden jurisdiccional, como revela en este aspecto la citada sentencia de 10 de octubre de 1984; *vid.* asimismo, al comentar esta sentencia SANTOLAYA MACHETTI: «Posibilidad de cese de los alcaldes mediante una moción de censura», en *Revista de Administración Pública*, núm. 108, pág. 264; asimismo, J. BARATA I MIR, *ob. cit.*, en nota 2, págs. 117 y ss., donde resalta el carácter de elemento político que la causa del mecanismo tiene; y A. J. TRUJILLO PÉREZ, *ob. cit.*, en nota 7, págs. 152-154.

cuestión de confianza, el artículo 197.bis,8, *infra*), así como que figura la del candidato alternativo aceptando serlo, y la autenticidad de las firmas legitimadas en alguna de las formas indicadas. Se trata de garantizar con esta intervención del secretario del ayuntamiento, que el escrito en que se haya formalizado la moción de censura cumple formalmente todos los requisitos legales necesarios en un asunto de tanta trascendencia para la vida local y dados los efectos que su presentación en forma debida ha de desencadenar, como vamos a ver, en la nueva regulación del trámite procedimental de la moción de censura que después se expone.

Para garantizar la neutralidad de la intervención del secretario y evitar que pudiera producirse cualquier intervención ajena a esta función, se establece legalmente que la diligencia acreditativa que ha de extender al efecto, ha de hacerse por él «en el mismo acto» de presentación del escrito (principio de unidad de acto). Aunque la LO 8/1999 no prevé el caso de que el escrito de moción de censura presentado no reúna alguno de los requisitos señalados, habrá que acudir, a nuestro parecer, al régimen general de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que para la subsanación de deficiencias establece en su artículo 71.1, con la advertencia por tanto del secretario de la Corporación a los proponentes del escrito, de los efectos que para el caso de que no se subsane la falta en el plazo de diez días establece el mismo precepto legal, esto es, el efecto de desistimiento de la petición, con archivo de la misma, cuya operatividad se producirá en este caso de manera automática (*ope legis*).

2. Tramitación de la moción de censura

En el supuesto de que el escrito de moción de censura cumpla los requisitos que establece el artículo 197.1 de la LO 8/1999, o una vez subsanadas las deficiencias advertidas en su caso, habrá de procederse en consecuencia a su tramitación en la forma que la propia Ley establece.

Como la atribución para conocer y decidir sobre la moción de censura al alcalde está legalmente conferida al pleno del ayuntamiento según la normativa de régimen local, la legislación electoral se limita a establecer ciertos requisitos formales, que se refieren fundamentalmente a la convocatoria del órgano plenario, presidencia del mismo, forma de desarrollo de la sesión y *quorum* de votación, que ha de ser el de la mayoría absoluta del número legal de concejales, y que, en caso de darse, determina que el candidato propuesto en la moción aprobada quede proclamado alcalde de modo automático («quedará proclamado alcalde») conforme establece el

artículo 197.1,f, de la Ley Orgánica). La legislación de régimen local remite a los reglamentos orgánicos de las entidades locales los aspectos relativos al procedimiento y el debate de la moción de censura, pero establece determinadas exigencias que implican un mayor rigor para la tramitación de la propuesta y que la reforma que la LO 8/1999 ha venido a simplificar, a la vez que a reforzar, al establecer:

— de una parte, y ante todo, el *automatismo de la convocatoria*, que determina que el pleno del ayuntamiento habrá de reunirse *ope legis* en una determinada fecha y hora (el décimo día hábil, a las diez horas), cuya fijación se establece a partir del día siguiente al de presentación del escrito de la moción de censura en el Registro General de la Corporación local;

— así como, de otra parte, respecto a la *constitución del ayuntamiento en sesión y desarrollo de ésta*, la importante particularidad de que la presidencia y, por ende, la dirección de la sesión plenaria corresponde no al alcalde —afectado por la moción— sino a una mesa de edad, cuya composición asimismo establece la Ley.

Veamos cada una de estas particularidades, que constituyen las principales innovaciones que la nueva regulación legal orgánica establece.

A) *Automatismo de la convocatoria de la sesión plenaria del ayuntamiento*

En el régimen precedente, la convocatoria de la sesión extraordinaria en que específicamente había de debatirse y votarse la moción de censura, debía hacerse por el alcalde: éste venía, pues, obligado a convocar «al efecto» la correspondiente sesión del ayuntamiento, conforme a la legislación de régimen local ¹⁶, de modo que la sesión pudiera celebrarse dentro del plazo —máximo— de quince días desde la presentación del escrito de moción de censura. En el caso de que el alcalde denegara la solicitud de convocatoria —que lógicamente debía fundarse en el incumplimiento de requisitos que la moción debía reunir legalmente (los que establecía el artículo 197.2 según la LO 8/1991, de 13 de marzo)—, o simplemente en caso de que no la convocara dentro de plazo, adoptando una actitud silente, la garantía del recurso contencioso-administrativo directo, preferente y sumario conforme a la Ley 62/1978, de 26 de diciem-

¹⁶ Artículo 48.1 del Texto Refundido de 18 de abril de 1986, que establece, de modo general, el deber de convocar la sesión extraordinaria del Pleno dentro de los cuatro días siguientes al de la solicitud. Al respecto, la sentencia del TS de 14 de julio de 1987 (Ar. 7149).

bre (artículos 6 a 10), permitía residenciar la cuestión ante la jurisdicción competente para enjuiciarla y resolverla ¹⁷.

Lo cierto es que la experiencia de la vida local originó una serie de situaciones verdaderamente pintorescas, que parecían sacadas de la más rancia picaresca; habría que decir que no pocas veces constituían un verdadero obstruccionismo del funcionamiento político de las instituciones locales y que han tenido inmediata repercusión y eco en la opinión pública a través de los medios de comunicación social; de cuya picaresca son también expresivo reflejo los hechos recogidos en diversas sentencias ¹⁸. A evitar estas situaciones se dirige la reforma introducida por la LO 8/1999, al establecer el carácter automático de la convocatoria del pleno de la Corporación local en que haya de debatirse y votarse la moción de censura al alcalde. El artículo 197.1.c) de la Ley Orgánica establece que:

«El documento así diligenciado se presentará en el Registro General de la Corporación por cualquiera de los suscriptores de la moción, quedando el Pleno automáticamente convocado para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de su registro».

Y a fin de debida constancia de la fecha y hora en que la sesión ha de tener lugar, a efecto de la asistencia de los miembros de la Corporación, añade el mismo precepto, de modo instrumental, que el Secretario «de la Corporación deberá remitir notificación indicativa de tal circunstancia a todos los miembros de la misma en el plazo máximo de un día a contar

¹⁷ Sobre la cuestión, remitimos al estudio citado en la nota 1, *REALA*, núm. 247, pág. 443.

¹⁸ Así, entre otras, la s. TS de 16 de abril de 1990 (Ar. 3642), en un caso en que se trata de impedir que un concejal vote una moción de censura recusándolo previamente, la s. de 2 de abril de 1993 (Ar. 2755); en un caso en que fallece uno de los firmantes de la moción de censura y no se da posesión al sustituto antes de la sesión en que ésta tenía que debatirse y someterse a votación; análogamente, la sent. del Tribunal Supremo de Andalucía (Granada), de 2 de febrero de 1998 (Ar. CA 258/98); la s. de 11 de febrero de 1997 (Ar. 1088), en cuyo caso el alcalde, después de presentada la moción de censura, renuncia como alcalde para impedir que el sucesor sea designado; y la s. de 7 de noviembre de 1997 (Ar. 8150), en un caso en que se había impedido a un concejal intervenir en el debate y votación de censura por considerar que tenía intereses privados. La s. de 16 de febrero de 1998 (Ar. 2187) considera, ante una recusación basada en la circunstancia de «tener interés directo en el asunto», que «no es aplicable al caso el artículo 21 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en relación con el artículo 29 de la Ley 30/1992, ya que no se está ante un procedimiento administrativo, en el que el interesado tiene derecho a recusar al funcionario o Concejal que estando incurso en alguna de las causas legales de abstención incumpla su deber de abstenerse, sino ante un acto de neto contenido político a través del cual parte de los Concejales, reunidos los requisitos exigidos por el artículo 197 de la LOREG, se proponen destituir al Alcalde por ellos elegido». En este sentido, la LO 8/1999 establece, en su artículo 197.5, que no son de aplicación a la moción de censura las causas de abstención y recusación previstas en la legislación de procedimiento administrativo.

desde la presentación del documento en el Registro, a los efectos de su asistencia a la sesión, especificando la fecha y hora de la misma.»

Ni que decir tiene que esta nueva regulación también priva de sentido a la posibilidad —que implícitamente impide— de presentar otras mociones de censura alternativas (art. 107.4 ROF), supuesto que la exigencia de mayoría absoluta para formular la propuesta se hace a este respecto materialmente inviable, cosa que por lo demás ya sucedía desde la reforma establecida por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo (a diferencia de lo que sucede en el ámbito parlamentario, en que al requerirse que la propuesta de la moción de censura al Gobierno se efectúe al menos por la décima parte de los diputados sí cabe lógicamente la posibilidad de presentación de mociones alternativas, conforme al artículo 113.3 de la Constitución). El resto del artículo 107 del ROF ha de entenderse asimismo derogado, por incompatibilidad con la nueva regulación que el artículo 197 de la LO 8/1999 establece.

La actuación del Secretario de la Corporación en el trámite previo a la celebración de la sesión plenaria y el automatismo de la convocatoria hacen, por lo demás, innecesario a nuestro juicio el que haya de emitirse el informe a que de modo general se refiere el artículo 54.1.b, del texto refundido de régimen local (Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril) para adoptar acuerdos sobre asuntos en materias que requieran una mayoría especial, al anticiparse a dicho trámite previo el control de los requisitos que legalmente ha de cumplir la moción de censura presentada a efectos de la automaticidad de la convocatoria y constitución *ex lege* en sesión de la Corporación municipal sin más trámites.

La reforma legislativa también sale al paso de la picaresca antes aludida (así, en la sentencia del TS de 11 de febrero de 1997, Ar. 1088), al establecerse que la dimisión sobrevenida del alcalde no suspenderá la tramitación y votación de la moción de censura (artículo 177.3, según la LO 8/1999).

B) Constitución del pleno municipal, debate y votación de la moción de censura

Las reglas generales de procedimiento aplicables para la constitución del pleno del ayuntamiento, debate y votación de la moción de censura se modifican asimismo en razón de la funcionalidad específica del objeto de la sesión extraordinaria a celebrar. Así, por lo pronto, la presidencia y dirección de la sesión no corresponde al alcalde, sino a una Mesa de edad,

compuesta por el concejal de mayor y el de menor edad de los que estén presentes —excluidos el alcalde y el candidato a la alcaldía—, y con la asistencia del Secretario de la Corporación. Así lo establece la LO 8/1999, en la nueva redacción que establece del artículo 197.1,d) de la LO de Régimen Electoral General.

Con la exclusión del alcalde afectado por la moción y del candidato, se trata de evitar como es lógico que en la dirección de la sesión intervengan los propios interesados en el asunto sometido a debate y votación y cuya actuación desde la presidencia pudiera trastornar o perturbar el normal desarrollo del debate y la votación de la moción de censura. No se reproduce, pues, en la composición de la Mesa de edad ni como vamos a ver en su función, la formada en el acto de constitución del ayuntamiento (artículo 195 LOREG), dada la diversa significación y funcionalidad que este órgano presidencial ha de cumplir en uno y en otro caso.

Además, se impone al alcalde el deber de 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. Y en especial, no son de aplicación a la moción de censura las causas de abstención y recusación previstas en la legislación de procedimiento administrativo (artículo 197.5, que sale así al paso de la situación resuelta, por ejemplo, por la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 1998, Ar. 2187, citada en la nota 18).

Aunque la Ley no establece *quorum* de constitución en sesión del pleno en que haya de debatirse y votarse la moción de censura, lógicamente será necesario que al menos concurren y estén presentes la mayoría absoluta del número de concejales componentes de la Corporación —lo que exceptúa la regla del tercio del artículo 46.2,c, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la base del régimen local—, ya que, en otro caso, como es obvio, no podría ser votada favorablemente la moción de censura.

Constituido, pues, el ayuntamiento válidamente en sesión y formada la Mesa de edad con la composición establecida, el desarrollo de la reunión ha de limitarse a las actuaciones que la propia LO 8/1999 establece, en su artículo 197.1,e), actuaciones que en su desarrollo incluyen la lectura de la moción de censura, el debate sobre la misma, y la votación.

— Por lo que se refiere al *debate* de la moción, las intervenciones mediante el uso de la palabra, que ha de conceder la Mesa, han de hacerse, si estuvieren presentes, y por este orden: al candidato a la Alcaldía propues-

to en la moción, al alcalde afectado y a los portavoces de los grupos municipales. No se establece el tiempo de duración de las intervenciones, que la Ley deja a la decisión de la Mesa, aunque con la limitación de que el uso de la palabra se conceda «durante un tiempo breve», que habrá de ponderar la Mesa según las circunstancias, pero cuyo tiempo lógicamente habrá de ser el suficiente para que los diversos intervinientes puedan exponer las correspondientes posiciones sobre la moción presentada. Con estas limitaciones, la deliberación habrá de atenerse, por lo demás, a las reglas del Reglamento orgánico municipal, a que remite el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (art. 108.2).

— Y respecto a la *votación*, finalmente, de la moción de censura, para que ésta prospere se requiere como se ha indicado del voto favorable de la mayoría absoluta del número de concejales que legalmente componen la Corporación (artículo 197.1.f, LO 8/1999), manteniéndose pues el mismo *quorum* que estableciera la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, aunque, desde distintas perspectivas, ésta se refiriese a dicha mayoría para que el alcalde fuese destituido, mientras que la LO 8/1999 se refiere a la proclamación del candidato incluido en la moción para el caso de que ésta prospere; y que la característica bifrontalidad del acto de aprobación de la moción de censura, en cualquier caso, implica, dado que la adopción de este acuerdo con el *quorum* establecido implica no sólo la destitución del alcalde, sino también simultáneamente la elección de quien lo sustituya, quedando proclamado alcalde, por tanto, el candidato que figure en dicha moción ¹⁹.

Al tener carácter automático —*ope legis*—, en caso de prosperar la moción de censura, la proclamación del candidato en ella propuesto como alcalde, la adopción del acuerdo municipal también determina, pues, como es lógico, el cese del anterior alcalde, que queda destituido. El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las

¹⁹ Se trata de un solo acto o acuerdo pero que comprende ambos aspectos o, si se quiere, decisiones, a fin de evitar, como dice la sentencia de 14 de enero de 1988 (Ar. 273), que el ayuntamiento no quede vacío de poder. Considera esta sentencia que, siendo un asunto único a debatir y votar «la moción de censura y eventual destitución del alcalde, ello lo era en atención a la propia naturaleza intrínseca que una moción de censura y destitución del Alcalde conlleva, cual es, de prosperar ambas, que el ayuntamiento no quede vacío de poder; por ello, no es necesario celebrar dos plenos distintos sino uno con las sesiones precisas para resolver el asunto a tratar, ya que la destitución de un alcalde precisa, por la razón antes dada, de elección de quien le sustituya, sin que tal proceder acarree la infracción del derecho fundamental alegado, puesto que en lo que al recurrente respecta, tal derecho queda concretado en la permanencia en el cargo y su inamovilidad salvo por el voto cualificado de los Concejales que integran la Corporación...».

Sobre el carácter complejo y de acto político o de gobierno municipal, *vid.* BARATA I MIR, *ob. cit.* en nota 2, págs. 119 y ss.

Entidades Locales determina, por ello, en su artículo 40.6, que en el supuesto de que prospere una moción de censura contra el alcalde, éste cesará en su cargo en el momento de la adopción del acuerdo, y que quien resulte proclamado como alcalde deberá tomar posesión del cargo en la forma establecida en los apartados 2 y 3 de este artículo; esto es, la toma de posesión se realizará ante el pleno de la Corporación, según la forma general establecida para este tipo de acto para los cargos públicos, y si no se hallare presente en la sesión será requerido para hacerlo en el plazo de cuarenta y ocho horas, ante el pleno corporativo, con la advertencia de que, caso de no hacerlo sin causa justificada, se estará a lo dispuesto en la legislación electoral para los casos de vacante en la alcaldía ²⁰.

La competencia para fiscalizar el acuerdo de aprobación de la moción de censura y, con ello, la sustitución del alcalde anterior por el nuevo que figure como candidato en aquélla, corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del correspondiente Tribunal Superior de Justicia, en única instancia, conforme determina el artículo 74.1,d, de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en relación con el artículo 109 de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, a través del recurso contencioso-electoral regulado en esta última Ley, en cuanto que su objeto se refiere a la elección y proclamación del presidente de la corporación local ²¹.

3. La moción de censura al alcalde en los municipios que funcionan en régimen de Concejo abierto

Al peculiar régimen de democracia local, de carácter directo, que constituye en nuestro ordenamiento el llamado Concejo abierto y que se halla reconocido en la vigente Constitución española ²² se refiere, como es sabido, la Ley 7/1985, de 2 de abril, en su artículo 29, según el cual procede este sistema de democracia directa municipal no sólo en aquellos

²⁰ Lo que determinará, en este caso, la aplicación de lo previsto en el artículo 196 de la Ley Orgánica Electoral, a que reenvía el 198 de la misma, considerándose que a estos efectos encabeza la lista en que figuraba el alcalde el siguiente de la misma, a no ser que renuncie a la candidatura (según la nueva redacción que de este último artículo establece la LO 8/1999).

²¹ No es, en consecuencia, procedente utilizar la vía de la Ley 29/1998, de 13 de julio, en materia de protección de los derechos fundamentales, a pesar de las dudas que a este respecto se habían planteado respecto de la anterior Ley 62/1978, de 26 de diciembre (según consideramos en el estudio citado en nota 1, pág. 448).

²² En su artículo 140, inciso final, establece que la ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto. Sobre la institución, destaca el estudio de L. COSCULLUELA MONTANER, «El concejo abierto», en el núm. 234 de esta Revista, 1987, págs. 129-223.

municipios que «tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración» sea cual fuere su población (criterio histórico), sino que también la extiende a los municipios con menos de cien habitantes (criterio demográfico), con la *posibilidad* de que se aplique asimismo a otros municipios atendiendo a otras circunstancias («localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias que lo hagan aconsejable»). En este último supuesto se requiere petición de la mayoría de los vecinos, acuerdo favorable del ayuntamiento —llamado a desaparecer— por mayoría de 2/3, y aprobación definitiva por la Comunidad Autónoma (art. 29.2).

La *organización* municipal se compone de dos órganos básicos: una Asamblea vecinal, compuesta por todos los electores o vecinos con derecho de sufragio (no hay, pues, concejales), y el alcalde (art. 29.3), elegido éste directamente por los electores, por sistema mayoritario (art. 179.2 Ley Orgánica 7/1985), bajo la supervisión de la Junta electoral competente. En cuanto fórmula de democracia directa, la peculiaridad de su organización municipal reside, pues, en la inexistencia de ayuntamiento y en la elección directa del alcalde: el órgano plenario está constituido por una asamblea vecinal, que componen todos los que ostentan la condición de electores, con derecho de sufragio activo por tanto (no hay, por ello, concejales) y el titular de la alcaldía es elegido directamente por los electores por sistema mayoritario²³. Particularidades que, como es lógico, tienen el correspondiente reflejo en el régimen del instituto de la moción de censura al alcalde y que por vez primera regula la LO 8/1999, de 21 de abril, en su artículo 197, apartados 4 y 6.

La laguna legal existente hasta ahora había de algún modo sido cubierta en algunas Comunidades Autónomas a través de su normativa de régimen local²⁴, pero la falta de regulación en otras impedía que, respecto a

²³ Conforme a la propia legislación de régimen local (art. 29.3 Ley 7/1985) y electoral (art. 179.2 Ley Orgánica 7/1985, de 19 de junio). En cuanto al funcionamiento de la Asamblea vecinal, hay que tener en cuenta los artículos 54, 111 y 144 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (RD 2568/1986, de 28 de noviembre), así como, de existir, y con carácter preferente respecto del mismo, la legislación autonómica correspondiente.

²⁴ Así, en Cantabria (art. 32.3 de su Ley 6/1984, de 19 de mayo, que implícitamente admitía su posibilidad, al prohibir la posibilidad de actuar por representación los vecinos con derecho de pertenecer al Concejo a través de otro vecino miembro del mismo «en la votación de la moción de censura»). En Castilla-La Mancha (art. 61.2 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo) y La Rioja (art. 36.3 de la Ley 3/1993, de 22 de septiembre) se establece que dicha representación debe ser «expresa y especial» para la discusión y votación de la moción de censura y que el acuerdo de aprobación de ésta exigirá la mayoría absoluta de la asamblea vecinal. Más recientemente, en la Comunidad de Castilla y León, la Ley 1/1998, de 4 de junio, regula la moción de censura del alcalde, en su artículo 75. Contiene referencias a estas regulaciones el libro de A. J. TRUJILLO PÉREZ, *cit.* en nota 7, pág. 133.

los municipios en ellas situados, se admitiera la posibilidad de moción de censura al alcalde. Si bien era lógico pensar que, al no estar prohibida, y en virtud del principio de acto en contrario (*contrarius actus*) fuera posible la censura y destitución del alcalde aplicando el mismo régimen de mayoría establecido para su elección, en la votación de la moción de censura, lo cierto es que al no considerarse facultada la Junta Electoral Central para cubrir la laguna legal ²⁵, la situación abocaba a una disparidad de soluciones según que el municipio en régimen de Concejo abierto perteneciera o no a una Comunidad Autónoma en que la posibilidad de proponer la moción de censura se hallare o no prevista.

Pues bien, la LO 8/1999 ha venido a colmar la laguna existente en la regulación estatal precedente y pone fin con ello a la disparidad apuntada, extrayendo de la peculiar forma de organización y funcionamiento de este tipo de municipios las pertinentes consecuencias respecto al régimen aplicable a la moción de censura del alcalde, que en ellos es elegido no de forma indirecta, al no haber ayuntamiento, sino directa, por los vecinos. Las especialidades, por relación con la regulación orgánica general antes examinada, y que modulan su régimen, son las siguientes, conforme al artículo 197.4, de la nueva Ley:

1.º En cuanto a la *propuesta* de la moción de censura, para que proceda su trámite, deberá ser suscitada por la mayoría absoluta del número de electores incluidos en el censo electoral del municipio, teniendo en cuenta que este censo ha de ser el «vigente en la fecha de presentación de la moción de censura». Habrá que incluir un candidato a la alcaldía, que podrá ser «cualquier elector residente en el municipio con derecho a sufragio pasivo», por tanto que tenga la condición de elegible conforme al artículo 177 de la Ley Orgánica de régimen electoral, candidato cuya aceptación ha de constar de forma expresa en el mismo escrito de la moción de censura, según el régimen general.

2.º La actuación del Secretario municipal, ante quien ha de presentarse la moción de censura —a los efectos antes indicados en el régimen general— se particulariza respecto a la forma de comunicar la fecha y hora en que la Asamblea vecinal ha de reunirse para celebrar la correspondiente sesión extraordinaria, ya que la notificación se sustituye por la *publicación* mediante «un *anuncio* a los vecinos de tal circunstancia (de tiempo y lugar), efectuado en la forma localmente usada para las convocatorias de la Asamblea vecinal». La primordial importancia que en estos

²⁵ Así, en los acuerdos de la Junta de 8 de mayo y 10 de septiembre de 1990.

municipios tienen los usos, costumbres y tradiciones locales, en su régimen de funcionamiento ²⁶, determina y justifica por ello el que la publicidad de la convocatoria de la sesión haya de hacerse según el uso y costumbre de la localidad.

3.º La *Asamblea vecinal* ha de constituirse de forma automática (lo mismo que el pleno del ayuntamiento en los municipios de régimen común) para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de registro del escrito de moción presentada; y estará presidida asimismo dicha Asamblea por una *Mesa de edad* constituida por los electores de mayor y menor edad de los presentes en la reunión, excluidos el alcalde y el candidato a la alcaldía, actuando como Secretario el que lo sea del municipio.

En el desarrollo de la sesión, que se iniciará según el régimen general, con la lectura de la moción de censura, la particularidad reside en que la Mesa de edad «concederá la palabra *solamente* al candidato a la Alcaldía y al Alcalde» ²⁷. Especialidad lógica, que resulta del hecho de que, al no existir ayuntamiento, ni en consecuencia grupos políticos municipales, tampoco existen portavoces de cada uno de éstos, a diferencia también de lo que sucede en el régimen ordinario.

Por lo demás, en cuanto a los efectos de que la moción de censura prosperase —por su aprobación con el voto favorable, en la sesión de la Asamblea vecinal, de la mayoría absoluta del número de electores incluidos en el censo electoral vigente en la fecha de presentación de la moción de censura—, el cambio de alcalde —establece el apartado 6 del nuevo artículo 197 de la Ley Orgánica electoral— no tendrá incidencia en la composición de la Diputación provincial: si bien el cambio de alcalde respondería plena y manifiestamente a la voluntad popular y a la lógica propia de la democracia directa, sin embargo se trata de evitar que pueda producir efectos en la composición del citado órgano plenario de la provincia fuera del período electoral común ²⁸.

²⁶ Artículo 29.3, Ley 7/1985, de 2 de abril, y en el mismo sentido el artículo 54.1 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre.

²⁷ Artículo 194.4, apartado e), según la redacción dada por la LO 8/1999, de 21 de abril.

²⁸ *Memoria justificativa del precepto de Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio*, elaborada por el MAP (10 de julio de 1998), apartado II, párrafo final.

III. INCIDENCIA DE LA LO 8/1999 EN EL RÉGIMEN DE LA MOCIÓN DE CENSURA AL PRESIDENTE DE LA CIUDAD, EN CEUTA Y EN MELILLA

Ni qué decir tiene que el reenvío que las Leyes Orgánicas 1 y 2/1995, de 13 de marzo, hacen, respectivamente, en su artículo 19.2, al artículo 197 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, incide, asimismo, aunque de manera indirecta, en la forma de exigir responsabilidad al Presidente de la Ciudad —y del Consejo de Gobierno—, por la respectiva Asamblea autonómica, mediante la adopción por mayoría absoluta de una moción de censura. En consecuencia, en estos municipios, la moción de censura también se regirá por la nueva regulación establecida por la LO 8/1999, de 21 de abril, con las particularidades que resultan del artículo 19.2 de las citadas Leyes Orgánicas 1 y 2/1995, respectivamente, para Ceuta y Melilla, esto es:

1.º Las referencias que en el artículo 197.1 y 2, redactado por la LO 8/1999, se hacen a los Concejales y al Secretario General de la Corporación local, a efectos de suscripción y presentación y celebración de la sesión en que haya de votarse la moción de censura, lógicamente han de entenderse hechas a los miembros de la Asamblea de cada ciudad y al Secretario de la propia Asamblea, en cuyo registro es donde ha de presentarse el escrito de la moción, que ha de cumplir los demás requisitos establecidos en los apartados a) y b) del citado artículo 197.1, a que antes se ha hecho referencia.

2.º La Asamblea de la ciudad, cuya sesión ha de estar presidida por un Vicepresidente de la misma (que, en la lógica de la nueva regulación, está el que no podrá ser el candidato a la Presidencia incluido en la moción de censura, para evitar las patologías que la *praxis* política local a que antes se ha hecho referencia puedan manifestarse también aquí), Vicepresidente que, en funciones de Presidente en la sesión en que haya de debatirse y votarse la moción, cumplirá las funciones que a la Mesa de edad atribuye el apartado e) del artículo 197.1, esto es, las de dirección de la sesión, concediendo la palabra —una vez leída la moción de censura— al candidato a la Presidencia de la Ciudad, al Presidente de ésta, así como a los portavoces de los grupos políticos, antes de someter a votación dicha moción ²⁹.

²⁹ Sobre la formulación y trámite de la moción de censura al Presidente de la Ciudad de Ceuta, hay que tener en cuenta el Reglamento de la Asamblea (publicado en el B.O. de la Ciudad de 30 de enero de 1996), y el Reglamento de la Asamblea de Melilla de 7 de octubre de 1995 (B.O. de la Ciudad de 22 del mismo mes). A. J. TRUJILLO PÉREZ, *ob. cit.*, en nota 7, págs. 223 y ss.

IV. LA MOCIÓN DE CENSURA EN EL ÁMBITO PROVINCIAL E INSULAR

El doble reenvío que va de la legislación básica del régimen local a lo dispuesto en la legislación electoral general ³⁰ y, en ésta, del precepto que se refiere específicamente a la destitución del cargo de Presidente de la Diputación Provincial mediante moción de censura ³¹, a la regulación del artículo 197 de la propia Ley de Régimen Electoral, respecto a la que puede dirigirse al alcalde, con la única particularidad resultante de la composición propia de la Diputación provincial, de que el candidato propuesto en aquella para el cargo de Presidente puede ser «cualquiera de los Diputados Provinciales», hace innecesario volver sobre lo ya expuesto antes al tratar de este artículo. La modificación del régimen aplicable a la moción de censura en el ámbito provincial viene, pues, implícito y deriva del juego remisorio indicado, con el fondo de regulación común, por lo tanto, que supone la aplicación del mismo régimen —el del artículo 197.1 según la reforma de la LO 8/1999— aplicable a la iniciativa, presentación, automatismo de la convocatoria, constitución de la Diputación provincial en sesión extraordinaria y específica para proceder al debate y votación de la moción presentada.

Lo anterior no es óbice, sin embargo, a las particularidades que resultan del reconocimiento que la legislación básica del régimen local hace de una serie de *regímenes especiales* relativos a las Comunidades Autónomas uniprovinciales y a la Foral de Navarra, a los órganos forales de las provincias-territorios históricos de la Comunidad del País Vasco —Álava, Guipúzcoa y Vizcaya—, y a las provincias insulares, Canarias y Baleares ³². La modificación del artículo 201.7 de la Ley Orgánica Elec-

³⁰ Artículo 33.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

³¹ Artículo 207.3 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, redactado por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo.

³² Artículos 39, 40 y 41 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Así, en las *Comunidades Autónomas uniprovinciales* y en la *Foral de Navarra*, la moción de censura responde a criterios y normas distintas, que se encuadran en el marco de relación entre la asamblea autonómica y el poder ejecutivo, según el respectivo Estatuto de Autonomía (Asturias, art. 35.2; Cantabria, art. 19,2; La Rioja, art. 24.3; Madrid, art. 20; Murcia, art. 33.4; Navarra, art. 35), y el desarrollo que de la moción de censura al Presidente de la Comunidad Autónoma y de su órgano de gobierno contienen las normas contenidas en el correspondiente Reglamento parlamentario autonómico (que, por lo general, siguen la regulación del Reglamento del Congreso de los Diputados, arts. 175 a 178).

En lo que se refiere a los órganos forales de *Álava*, *Guipúzcoa* y *Vizcaya*, conservan su régimen peculiar y organizan libremente sus propias instituciones, dictando las normas necesarias para su funcionamiento y sin que les sean de aplicación los preceptos de la Ley 7/1985, de régimen local, en materia de organización (art. 39 y DA 2.ª de esta Ley), por lo que el art. 209 de la Ley Orgánica del

toral 5/1985, respecto del Presidente del Cabildo Insular, en Canarias, no afecta sin embargo al régimen de la moción de censura, ya que tiene por objeto incluir en dicho artículo y apartado la regulación de la cuestión de confianza del Presidente de este órgano peculiar, en términos análogos como vamos a ver, a la aplicable en el caso del Presidente de la Diputación Provincial.

V. INTRODUCCIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL ÁMBITO DEL GOBIERNO LOCAL

La Ley Orgánica 8/1999 ha introducido en el ordenamiento de la Administración Local la regulación de la cuestión de confianza, como mecanismo que permite acreditar el apoyo político con que el Ejecutivo —en nuestro caso local— cuenta para llevar a cabo sus funciones de gobierno, y no meramente administrativas, respecto del órgano plenario de la Corporación Local. La institución se inserta, pues, en un sistema de organización, que, como es el propio del poder público local desde sus bases o raíces constitucionales (artículos 140 y 141 de la Constitución), constituye en la estructura de sus órganos básicos una organización democrática: el carácter representativo de los órganos de gobierno local, cuyos miembros electivos obtienen, directa o indirectamente, en virtud de la representación que ostentan, la confianza del electorado, han de mantener esta confianza inicial también durante su mandato, cuando de los órganos «ejecutivos» o de gobierno se trata —el alcalde, el presidente de la Diputación provincial—, ante el órgano que los ha elegido, esto es, ante el pleno de la Corporación local correspondiente. Confianza que normal-

Régimen electoral General excluye la aplicación a los mismos de su procedimiento electoral provincial, por lo que hay que estar a la regulación contenida en sus normas privativas. (En este sentido, E. ARNALDO ALCUBILLA y M. DELGADO-IRIBARREN, *Código Electoral*, Edit. Abella, 1995, págs. 741 y ss.; *vid.*, asimismo, en detalle, A. J. TRUJILLO PÉREZ, *ob. cit.* en nota 7, págs. 270-284).

Respecto a los *Cabildos canarios* y los *Concejales insulares de Baleares*, la aplicación a ellos de las normas de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladoras de la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales (artículo 41.1 y 3) y, por ende, del artículo 33 de la misma, remite asimismo al procedimiento del artículo 197.1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral, ahora reformado por la LO 8/1999; aunque en el caso de Canarias, el precepto del artículo 201.5 de la LO 5/1985, de 19 de junio, constituye una distorsión del sistema, en cuanto establece que la Presidencia de cada Cabildo corresponde al candidato primero de la lista más votada en la circunscripción insular y siendo así que los Consejeros son elegidos de forma directa (artículo 201.1), lo que no es óbice a la posibilidad de moción de censura (art. 201.7 LO 5/1985, y respecto del mismo la sent. del TS de 26 de mayo de 1997 (Ar. 4532). De otra parte, respecto a las *Mancomunidades interinsulares* canarias (artículo 41.2 de la Ley 7/1985), compuestas por los Presidentes de los Cabildos y presididas por el que lo sea de la Isla en que se halla la capital de la provincia, su carácter meramente representativo parece privar de sentido, respecto a ellas, al mecanismo de la censura, por lo que ni la legislación de régimen local ni la electoral se refieren a ella.

mente se presume existente, pero que a veces resulta necesario patentizar, hacerla expresa y manifiesta, cuando concurren determinadas circunstancias, como sucede en caso de presentación de una moción de censura —por miembros del órgano plenario local—, o bien cuando sea el titular del órgano ejecutivo local el que considere *motu proprio* conveniente revalidar expresamente esa confianza ante el órgano plenario que se la otorgó al elegirlo, al afrontar después, en el transcurso de su mandato, cuestiones de especial trascendencia para el gobierno local y que, en cuanto tales, puedan condicionar la efectividad de la labor de gobierno.

A esta última posibilidad se refiere el mecanismo de la cuestión de confianza, que como es sabido ya cuenta en sede parlamentaria —estatal y autonómica—, en el contexto de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, con la correspondiente regulación³³ y que, por lo que se refiere al ámbito estatal, asimismo cuenta con bien elaborados estudios³⁴, que eximen aquí de su examen en general como no sea para señalar, en su contexto fundamental, las diferencias observables en la regulación que ahora *ex novo* para el régimen del gobierno local establece la Ley Orgánica 8/1999, al adicionar a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General determinados preceptos, contenidos en el 197 bis, para el ámbito municipal, el 207.4 para el ámbito provincial, así como la adición que, para el régimen de las Islas Canarias, introduce también al respecto, en el artículo 201.7, la propia Ley Orgánica.

1. La cuestión de confianza en el ámbito municipal

En este ámbito, por lo pronto, la relación alcalde (ejecutivo)-ayuntamiento (órgano plenario) tiene una significación propia y peculiar, que resulta de la configuración del municipio en cuanto entidad jurídico-pública territorial —globalmente considerada—, como un tipo de Administración pública, en cuya estructura básica se integran dichos órganos: si bien tienen ambos carácter representativo, no por ello dejan de desenvolver sus funciones propias en el mismo ámbito administrativo (a diferencia del parlamentario, que es donde se sitúa la relación Gobierno-Parlamento, en el ámbito

³³ Artículo 112 de la Constitución y 173 a 174 del Reglamento del Congreso de los Diputados. En el ámbito autonómico, en el correspondiente Estatuto de Autonomía y reglamento de la Asamblea o Parlamento territorial de desarrollo de la respectiva Comunidad Autónoma.

³⁴ Así, F. SANTAOLALLA LÓPEZ, en «Comentario al artículo 112 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución* (dir. GARRIDO FALLA), Madrid, 1980. A. GARRORENA MORALES, «Cuestión de confianza», en *Diccionario del Sistema Político Español* (dir. J. J. GONZÁLEZ ENCINAR), Akal, Madrid, 1984. F. FERNÁNDEZ SEGADO, «La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política», *Rev. Española de Derecho Constitucional*, núm. 21 (1987).

estatal y en el autonómico, al margen de la Administración). Diversidad contextual que quizá explique el limitado alcance con que, en el aspecto material, el artículo 197 bis configura la posibilidad de planteamiento de la cuestión de confianza por el alcalde ante el ayuntamiento.

En efecto, y a diferencia de lo que sucede en el ámbito parlamentario ³⁵, la cuestión de confianza sólo puede plantearse respecto a determinados asuntos o materias que el legislador orgánico estatal de 1999 considera esenciales para la vida municipal: se refieren concretamente a la aprobación o modificación del presupuesto anual de la Corporación, a su reglamento orgánico, a las ordenanzas fiscales, y al acto o acuerdo aprobatorio que ultime la tramitación municipal de instrumentos de planeamiento *general* del ámbito municipal (artículo 197 bis,1), sea o no, pues, en este último caso el acto formalmente definitivo según la legislación urbanística aplicable.

La taxativa limitación objetiva a estos asuntos y no a otros del planteamiento de la cuestión de confianza no supone, sin embargo, que ésta se imponga en ningún caso al alcalde: éste podrá o no, discrecionalmente, plantearla, según estime conveniente, para reforzar cuando así lo considere oportuno no sólo su posición política; también para clarificar los apoyos de los grupos políticos representados en el ayuntamiento ante un asunto esencial para los intereses municipales, e incluso en definitiva ante la opinión pública. El alcalde es, pues, libre para plantear o no, en cualquiera de estos casos, la cuestión de confianza, ante el pleno de la Corporación local ³⁶, que es el órgano competente para debatir y pronunciarse sobre dichos asuntos ³⁷. Ahora bien, en caso de que el alcalde haga

³⁵ Donde el planteamiento de la cuestión de confianza, por el Presidente del Gobierno ante el Congreso de los Diputados, se refiere bien al «programa» de gobierno, o bien «sobre una declaración de política general» (artículo 112 de la Constitución); de modo similar, en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

³⁶ Los términos meramente potestativos en que aparece redactado el precepto del artículo 197.1 bis de la LO 8/1999 («El Alcalde podrá —dice— plantear...») son claros sobre la posibilidad de plantear la cuestión, sin hacerla obligatoria (en línea por lo demás con el carácter facultativo con que la Constitución configura, en su artículo 112, la planteable por el Presidente del Gobierno).

³⁷ Conforme a la Ley 7/1985, de 2 de abril (reformada por la Ley 11/1999, de 21 de abril), artículo 22.2, apartado c), sobre la aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes de ordenación previstos en la legislación urbanística; apartado d), sobre la aprobación del Reglamento orgánico y de las Ordenanzas (incluidas las fiscales); y el apartado e), respecto a la aprobación y modificación de los presupuestos. En todos estos supuestos, excepto en el referente al presupuesto municipal, la aprobación por el pleno del Ayuntamiento requiere del *quorum* de la mayoría absoluta (conforme al artículo 47.3, apartados a, h, i); la aprobación del presupuesto, por extraño que pueda parecer, sólo requiere del *quorum* de la mayoría simple, por aplicación de la regla general del mismo artículo 47.1 de la propia Ley 7/1985, al no venir incluido en ninguna de las mayorías especiales aplicables a los asuntos relacionados en los apartados 2 y 3.

uso de esta posibilidad, su ejercicio viene condicionado legalmente a determinados requisitos y límites, que definen la posibilidad de su planteamiento.

A) *Requisitos y límites*

a) Limitado, pues, el ámbito material de la cuestión de confianza local, a los asuntos que determina el artículo 197.1 bis de la LO 8/1999, esta Ley se limita a establecer, respecto a las condiciones precisas para su ejercicio por el alcalde, que «la presentación de la cuestión de confianza vinculada al acuerdo sobre alguno de los asuntos señalados en el número anterior, figurará expresamente en el correspondiente punto del orden del día del Pleno»³⁸. La limitación a aspectos meramente formales de las condiciones o requisitos necesarios para plantear la cuestión, según este precepto, no es óbice a la necesidad de matizar su regulación y aplicación. Hay que llamar la atención, por lo pronto, sobre el carácter *vinculado* de su planteamiento: no puede presentarse de modo independiente, ni abstracto, al margen de concretos asuntos, sino en todo caso en relación con el sometido al pleno de la Corporación municipal, sobre alguna de las materias o asuntos indicados, para el caso de que —como requiere la LO 8/1999, en su artículo 197 bis, apartado 3— no haya recaído la mayoría necesaria para su aprobación.

Varias cuestiones pueden plantearse a este respecto, sin embargo, ante la parquedad de la regulación legal:

— La primera, aunque de índole menor, por ser meramente *terminológica*, se refiere a la forma de identificar, dada la tipicidad de la actuación del alcalde en cuanto órgano de la Administración local, la forma de hacer el planteamiento de la cuestión de que se trata³⁹. En principio, no parece que constituya, en rigor, ni una proposición, ni una moción, porque si bien aquélla es una propuesta que se somete al pleno local sobre un asunto incluido en el orden del día, a diferencia de las proposiciones definidas en el artículo 97.2, en conexión con el 82.3 del RD 2569/1986, de

³⁸ Apartado 2, *a limine*, del artículo 197 bis, citado.

³⁹ De modo general, podría tomarse como referencia la diversidad de modos o fórmulas típicas que, para definir las intervenciones de los miembros de la Corporación en el desarrollo de las sesiones, establece el Reglamento de Organización aprobado por el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, en su artículo 97. Sobre este precepto, remitimos a la consulta de la obra *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*, I, Edit. Abella, Madrid, 1995, págs. 621 y ss.

28 de noviembre, la cuestión de confianza debe figurar expresamente en el orden del día que acompaña a la convocatoria; ni tampoco una moción, en los términos en que este tipo de intervención se define, como propuesta que se somete directamente a conocimiento del pleno, conforme a lo que determina el artículo 91.3, en relación con el 91.4 del propio RD 2568/1986. La no inclusión *sensu stricto* en alguna de estas formas de intervención de los miembros de la Corporación local no es óbice, sin embargo, para admitir la posibilidad de denominar a la forma de plantear la cuestión de confianza del alcalde, indistintamente como «proposición» o quizá mejor, como «moción de confianza», en el sentido *político* que esencialmente ésta tiene de iniciativa, en nuestro caso del alcalde, que por el mismo se hace ante el propio órgano colegiado y plenario que inicialmente le otorgó dicha confianza, y que ahora ante él trata de revalidar.

En cualquier caso, lo que sí parece necesario es que, al tener que incluirse en el orden del día, la moción de confianza se formalice por escrito, e incluso que en ella se expresen las razones de su planteamiento, para que los demás miembros de la Corporación tengan conocimiento de los términos de este planteamiento. La falta de motivación del escrito del alcalde no afectaría, sin embargo, formalmente a su procedencia, sin perjuicio de que, en cualquier caso, sea en la sesión cuando el alcalde exponga el objeto de la cuestión como base de su solicitud de confianza al pleno.

— El carácter *vinculado* de la cuestión de confianza al acuerdo (y, por lo mismo, al debate previo a la adopción del mismo) sobre el asunto a que aquélla se refiera, parece exigir que su inclusión en el orden del día que acompañe a la convocatoria figure si no en el mismo punto que este asunto, sí inmediatamente a continuación del mismo, pero de modo condicionado al eventual resultado negativo de la votación del asunto a que se ligue expresamente la cuestión de confianza, dado que de este resultado se deriva el posible planteamiento de la cuestión de dicha confianza por el alcalde.

La exigencia de inclusión en el orden del día de la cuestión de confianza no presupone, sin embargo, a nuestro juicio, el que la misma haya de ser planteada antes, en la reunión de la Comisión informativa que haya de dictaminar y proponer sobre el asunto concreto a que aquélla viniere ligada. El carácter individual de la iniciativa del alcalde, que es a quien corresponde plantearla, según lo dicho, individual y libremente, justifica el que la moción de confianza se plantee directamente en la sesión plenaria, y que específicamente la exposición de su planteamiento se haga por el

alcalde en ésta para ver el apoyo o apoyos con que espera contar en el momento decisivo de la votación de la propuesta de acuerdo proveniente de la Comisión informativa sobre el asunto de que se trate —dentro del ámbito material indicado— y cuyo asunto considere esencial el alcalde para la gobernabilidad municipal. Tampoco se considera necesario, formalmente al menos, el que el alcalde consulte antes con su grupo político, aunque dada la trascendencia de su decisión, lo lógico es que efectúe esta consulta —política— previa de su grupo municipal.

— La vinculación de la cuestión de confianza al acuerdo sobre el asunto concreto a que como requisito previo se refiera, cabalmente presupone que en el transcurso del *debate* subsiguiente a la falta de aprobación de este asunto —al no obtenerse el *quorum* necesario para ello—, el alcalde intervenga para hacer una exposición de la cuestión, que justifique su planteamiento, dada la importancia que el asunto correspondiente tiene para la tarea del gobierno y gestión de los intereses municipales.

— En fin, respecto a la *votación* del acuerdo sobre la moción de confianza la Ley Orgánica requiere que, lo mismo que para el asunto a que se halle vinculada, se adopte con el *quorum* de votación exigido por la Ley 7/1985, de bases del Régimen Local, esto es, el de la mayoría absoluta, a excepción de la aprobación o modificación del presupuesto anual por la mayoría simple ⁴⁰; a diferencia de lo que sucede en el ámbito parlamentario, en que en todo caso es suficiente con la mayoría simple.

En todo caso, se exige que la votación se efectúe mediante el sistema *nominal* de llamamiento público (artículo 197, bis,2, *in fine*, LO 8/1999), en la forma que determina, pues, el artículo 101, pfo. 3, del RD 2568/1986, esto es: mediante llamamiento por orden alfabético de apellidos y siempre en último lugar el Presidente y en la que cada miembro de la Corporación, al ser llamado, responde en voz alta «sí», «no» o «me abstengo».

b) Por lo demás, la Ley Orgánica 8/1999 limita la posibilidad de planteamiento de la cuestión de confianza por el alcalde: establece, en su artículo 197 bis,6, que en cada año, contado desde el inicio del mandato, no puede plantear más de una, ni más de dos durante la duración total del mismo; como tampoco en el último año de mandato de la Corporación. Prohibición que se ha justificado en la finalidad de evitar el posible uso

⁴⁰ *Supra*, nota 37. Ahora bien, para evitar que, por mayoría simple en esta materia relativa al presupuesto anual, venga asimismo vinculada la cuestión de confianza, la LO 8/1999 establece el régimen excepcional del artículo 197 bis, 5 (*infra*).

abusivo de una institución que, por su naturaleza, está concebida en principio para utilizarse en supuestos anómalos, o no ordinarios, que afecten a la gobernabilidad de la Corporación ⁴¹.

También se limita la posibilidad de plantear la cuestión de confianza respecto de la presentación y la votación de una moción de censura, al establecer la LO 8/1999 la prohibición, por un lado, de que el alcalde planteé aquélla «desde la presentación de una moción de censura hasta la votación de esta última» ⁴²; y, por otro lado, respecto a los concejales, que aquellos que hayan votado a favor de la aprobación del asunto al que se hubiera vinculado una cuestión de confianza, no puedan firmar una moción de censura contra el alcalde que hubiere planteado aquélla, durante el plazo de seis meses a contar desde la fecha de votación de aquel asunto ⁴³; ni tampoco emitir, pues sería nulo, un voto contrario al mismo asunto al que se hubiera vinculado la cuestión de confianza —siempre que sea sometido a votación en los mismos términos que en tal ocasión—, en razón de una mínima y elemental coherencia respecto a un concreto asunto, al que aquélla vino referida.

B) Efectos del acuerdo relativo al asunto al que la cuestión de confianza se halla vinculada

Lógicamente, en el supuesto de votación favorable al acuerdo sobre el asunto a que la cuestión de confianza viniera vinculada, implícitamente habrá de entenderse que el alcalde conserva esta confianza del pleno de la Corporación municipal, manteniéndose por ello en el cargo que viene ostentando, sin necesidad de llegar a debatirla ni votarla. La Ley Orgánica 8/1999 se refiere explícitamente en su artículo 197 bis, 3, al supuesto inverso (e implícitamente permite, con ello, *a contrario*, hacer esta deducción), al condicionar al caso de que no prosperase tal acuerdo, por no ha-

⁴¹ *Memoria justificativa...* cit. en nota 28, pág. 116.

⁴² Artículo 197 bis, 7, Ley Orgánica cit. Prohibición que excluye, pues, la posibilidad de que, en otro caso, con la presentación de la cuestión de confianza, se impida la elección del candidato alternativo propuesto en la moción de censura presentada antes, evitando así la aplicación del artículo 196 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral, a que remite el 197 bis, con las especialidades que establece (*infra*).

⁴³ Artículo 197 bis, 8, Ley Orgánica cit. Esta prohibición dirigida a los concejales, y limitada a seis meses, se relaciona con la referente al alcalde —establecida en el apartado 3 del mismo artículo—, habiéndose justificado en que de haberse obtenido la confianza en el último año de mandato de la Corporación podrían crearse situaciones de gran riesgo en un contexto en que el alcalde con «manos libres» podría no ser separado mediante una moción de censura (*Memoria justificativa...*, cit. en nota 28, págs. 116 y ss.).

ber obtenido la mayoría necesaria para la aprobación del asunto correspondiente —como «requisito previo»—, la posibilidad de presentación de la cuestión de confianza. Y es lógicamente a esta hipótesis alternativa a la que dedica la regulación que se establece para dar salida a la situación creada, mediante la elección del nuevo alcalde que haya de sustituir al cesado.

A diferencia de lo que sucede en el ámbito parlamentario ⁴⁴, la denegación de la confianza al alcalde determina, como consecuencia, no que éste venga obligado a presentar su dimisión —que por lo demás no tendría sentido ante el mismo órgano que acaba de cesarle—, puesto que tanto el cese del alcalde como la convocatoria del pleno del ayuntamiento para la elección del nuevo alcalde se producen de manera automática, *ministerio legis*. En efecto, el cesado queda lógicamente «en funciones» hasta la elección y toma de posesión de quien haya de sucederle en el cargo, y el pleno de la Corporación local queda convocado para el décimo día hábil siguiente al de la adopción del acuerdo al que se vinculó la cuestión de confianza, a las doce horas. Nada dice la Ley respecto a la forma de explicitar esta convocatoria *ex lege*, a diferencia de lo que sucede en el régimen de la moción de censura; lo que no parece ser óbice a que, análogamente, haya de procederse por el Secretario de la Corporación a remitir notificación indicativa de la convocatoria automática del pleno a todos los concejales, en el plazo máximo del día siguiente al de la adopción del acuerdo determinante del cese del alcalde, especificando la fecha y hora de la sesión a celebrar para elegir al nuevo, a fin de evitar toda duda y dar a conocer a todos los miembros de la Corporación, incluso por ello a quienes no hubieren asistido a aquélla, dichas circunstancias de objeto, lugar y tiempo de celebración de la sesión plenaria con objeto de elegir nuevo alcalde.

La Ley impone, a este respecto, que la elección ha de efectuarse conforme al procedimiento regulado en el artículo 196 de la misma Ley Orgánica de Régimen Electoral, con las especialidades que establece el artículo 197 bis.4, esto es:

— En los *Municipios de más de 250 habitantes*, el Alcalde cesante quedará excluido de la cabeza de su lista a efectos de la elección, ocupando 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.

⁴⁴ Así, en el estatal, según el artículo 114.1 de la Constitución vigente.

— En los *Municipios comprendidos entre 100 y 200 habitantes*, el Alcalde cesante no podrá ser candidato a la Alcaldía, ni proclamado Alcalde en defecto de un candidato que obtenga la mayoría absoluta del número legal de Concejales. Si ningún candidato obtuviese esa mayoría, será proclamado Alcalde el concejal que hubiese obtenido más votos populares en las elecciones a Concejales, excluido el Alcalde cesante.

Ahora bien, para evitar que, por mayoría simple, requerida para la aprobación del presupuesto anual, pueda verse afectada la estabilidad del alcalde, al exigirse por lo general, asimismo, como *quorum* de votación de la cuestión de confianza el mismo aplicable al asunto a que la misma viene vinculada (artículo 197 bis, 2), en su apartado 5 el mismo artículo legal establece un régimen de excepción, según el cual la aprobación del proyecto de presupuesto, o de su modificación, supone el otorgamiento de la confianza «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». Lo cual supone, por ende, con esta conversión de una técnica en otra, condicionar con la exigencia, asimismo, de la mayoría absoluta la posibilidad de destitución y cese del alcalde, tanto para la propuesta como la votación de la correspondiente votación de censura.

2. La cuestión de confianza en el ámbito provincial y en el insular canario

La Ley Orgánica 8/1999 adiciona al artículo 207 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General un nuevo apartado 4, que prevé la posibilidad de planteamiento de la cuestión de confianza por el Presidente de la Diputación Provincial, remitiendo a las mismas normas aplicables en el ámbito municipal, esto es, del artículo 197 bis, con la *particularidad* respecto a los asuntos a cuya aprobación o modificación por la Diputación se vincula dicha cuestión, asuntos que son aquí: los presupuestos anuales, el reglamento orgánico y el plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal; con exclusión, por tanto, de las ordenanzas fiscales —por la menor trascendencia que tienen éstas respecto a la que tienen en el ámbito municipal—, y del planeamiento urbanístico general, por ser materia ajena ésta a la competencia provincial.

Asimismo, respecto a los Cabildos Insulares canarios, la LO 8/1999 introduce un nuevo párrafo al apartado 7 al artículo 201 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, que remite al régimen del artículo 197

bis, aplicable al ámbito municipal, con la especialidad también relativa a los asuntos a cuya aprobación o modificación se vincula la cuestión de confianza, y que son los presupuestos anuales, el reglamento orgánico, el plan insular de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, y la aprobación que ponga fin el procedimiento aplicable a los planes de ordenación de ámbito insular (no de los de ámbito municipal) previstos en la legislación urbanística. Se excluyen, pues, las ordenanzas fiscales, lo mismo que para el ámbito provincial, por la menor trascendencia que éstas ordenanzas tienen respecto del ámbito municipal; y se excluyen también, por ser ajena a la competencia de los Cabildos insulares, la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico general municipales.

En cualquiera de los anteriores ámbitos locales, provincial e insular canario, para el supuesto de que el Presidente no obtuviere la confianza, la elección del nuevo Presidente ha de efectuarse conforme al procedimiento establecido en el artículo 197 bis, 2,a), para los alcaldes de municipios de más de 250 habitantes (a que antes se ha hecho referencia).

3. El caso especial de las Ciudades de Ceuta y Melilla

El régimen de la Ley Orgánica 8/1999, considerado hasta aquí, no es aplicable a estas ciudades, que cuentan con un régimen de autonomía propio, establecido mediante sendas Leyes Orgánicas de 13 de marzo de 1995 (Ley Orgánica 1/1995, aplicable a Ceuta, y Ley Orgánica 2/1995, a Melilla), que en sus respectivos artículos 19.1 contienen una regulación de la cuestión de confianza análoga a la propia del régimen parlamentario estatal (artículo 112 y concordantes de la Constitución) y autonómicos. Según las citadas Leyes Orgánicas 1 y 2/1995:

— El planteamiento de la cuestión de confianza por el Presidente de la Ciudad ha de hacerse, previa deliberación del Consejo de Gobierno, ante la Asamblea —presidida por un Vicepresidente—, sobre «su programa o sobre una declaración de política general».

— La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los miembros de la Asamblea.

— En caso de que la Asamblea negare su confianza, el Presidente ha de presentar su dimisión, y la convocatoria de la sesión plenaria para elegir al nuevo presidente ha de efectuarla el Vicepresidente de la Asamblea, en el plazo máximo de quince días; debiendo atenderse la sesión a la que

establece el artículo 15 del Estatuto aprobado por la correspondiente Ley Orgánica ⁴⁵.

La Ley Orgánica 8/1999 no incide, pues, en el régimen de la cuestión de confianza, al contar con un régimen peculiar propio, a diferencia de lo que sucede respecto a la moción de censura, por la incidencia que, indirectamente en cuanto a ésta, tiene el reenvío que el artículo 19.2 de las Leyes Orgánicas 1 y 2/1995 hacen del artículo 197 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, si bien que sin perjuicio de las particularidades que aquéllas establecen, según se ha considerado (*supra*, apartado III).

VI. CONCLUSIONES

La *praxis* política de la vida local y, en concreto, los problemas que en ella ha planteado la aplicación de la moción de censura desde su introducción en nuestro ordenamiento, no sólo justifica, también determina, la reforma que a partir de esta realidad fáctica, ha establecido la Ley Orgánica 8/1999. Se trata de salir al paso de situaciones que, como las ejemplificadas en la jurisprudencia a que se ha hecho mención, han venido enturbiando en su experiencia la responsabilidad política de los titulares de órganos ejecutivos locales ante las respectivas Corporaciones. Ni qué decir tiene que el Derecho —y la ética— ha de guiar con reglas claras y precisas la solución de una problemática que, situada esencialmente en el ámbito de la relación de confianza que ha de presidir la acutación de aquéllos ante el órgano plenario local, tiene una sustancial naturaleza política y que, por lo mismo, trasciende en todo caso al ámbito de la ciudadanía y de la opinión pública.

En este sentido, y sin perjuicio de las observaciones que en algunos aspectos de la regulación se han hecho en el cuerpo de este trabajo, parece oportuno concluir en la calificación positiva que cabe atribuir a la reforma establecida de la moción de censura en el ámbito local, en cuanto trata de objetivar su tramitación, al independizarla de la voluntad del propio titular personal del órgano ejecutivo afectado, con la atribución directa de determinados efectos —el automatismo de la convocatoria de la sesión y

⁴⁵ Este artículo establece que: «El Presidente, que ostenta también la condición de Alcalde, será elegido por la Asamblea de (Ceuta o Melilla) de entre sus miembros y nombrado por el Rey».

La elección, que tendrá que realizarse entre los miembros de la Asamblea de Ceuta que encabezarán alguna de las listas electorales que hayan obtenido escaño, se efectuará por mayoría absoluta. En caso de que ningún candidato obtenga dicha mayoría, quedará designado Presidente el que encabece la lista que hubiera obtenido mayor número de votos».

la presidencia de ésta por un órgano distinto de aquél—, cuyos efectos se vinculan a la presentación en forma debida de la moción de censura. Cabe esperar, por ello, que de la correcta aplicación del nuevo régimen legal ha de seguirse un correcto funcionamiento democrático de nuestras Corporaciones Locales, en cuyo sistema el mecanismo de la moción de censura constituye una de sus piezas esenciales.

Respecto, de otra parte, a la innovación que la misma Ley Orgánica ha introducido con la regulación de la cuestión de confianza en el ámbito de la Administración local, la limitación material de asuntos a que su posible planteamiento se vincula, y que pudiera haberse ampliado a otros de especial trascendencia para la vida local, no es óbice para reconocer la conveniencia de incorporar esta otra pieza al sistema de relación política entre ambos órganos locales básicos. Su mayor o menor virtualidad vendrá dada, sin embargo, no tanto por esa limitación de materias o asuntos a que legalmente se liga la posibilidad de planteamiento, cuanto por el hecho de que, en razón de la propia naturaleza de la institución, la iniciativa de plantearla dependa de la voluntad del titular del órgano ejecutivo que desee verificar si mantiene la confianza del órgano plenario local. En cualquier caso, en cuanto posibilidad que, a este efecto, se pone a disposición de aquél, habrá de medirse su virtualidad en términos de racionalidad política, respecto a la acción de gobierno local, antes que, o no sólo, en términos de interés personal —dados los posibles efectos desfavorables para quien la plantea—, si como es lógico, con ello, lo que se trata es hacer posible que se manifieste y exprese el apoyo político del máximo órgano representativo de la Corporación, en situaciones y circunstancias especialmente trascendentes para dicho gobierno.

