

La moción de censura al Alcalde: especial atención a la posible suspensión del Pleno de votación

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL FUNDAMENTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA MOCIÓN DE CENSURA AL ALCALDE.—II. ASPECTOS MÁS DESTACABLES DEL PROCEDIMIENTO CONTENIDO EN LA LOREG.—III. LA CIRCUNSTANCIA DE TRANSFUGUISMO Y SU INCIDENCIA EN LA PRESENTACIÓN Y DESARROLLO DE UNA MOCIÓN DE CENSURA.—IV. EN PARTICULAR: LA SUSPENSIÓN CAUTELAR DEL PLENO DE VOTACIÓN ANTE LA POSIBLE CONCURRENCIA DE UN CASO DE TRANSFUGUISMO.—V. ELEMENTOS DE ANÁLISIS: EL CRITERIO DE BUEN DERECHO, EL PERICULUM IN MORA Y EL INTERÉS INSTITUCIONAL.—VI. CONCLUSIONES.

RESUMEN

En este artículo analizamos el régimen jurídico de la moción de censura contra el Alcalde, sus antecedentes y las últimas reformas, prestando especial atención a las implicaciones del fenómeno del transfuguismo, así como a las diferentes contingencias que pueden darse una vez que se firma y presenta una moción de censura por los concejales del grupo mayoritario de la oposición en el Ayuntamiento. También nos referimos a aquellas situaciones en las que el Alcalde, su grupo municipal, con o sin ayuda de otros socios, intenta evitar la votación prevista en la legislación electoral alegando un caso de transfuguismo; y finalmente, en este artículo nos preguntamos también si un juez puede suspender la votación de la moción de censura, fijada legalmente para el décimo día hábil después de su firma y registro, así como sus posibles implicaciones.

★ Profesor de Derecho administrativo. Universidad de Granada.

PALABRAS CLAVE: Moción de censura, transfuguismo, votación, suspensión judicial.

ABSTRACT

This article examines the legal framework of the censure motion against Mayor, its background and the last reforms, paying special attention to the turncoat phenomenon, its implications and the different contingencies that could appear once the censure motion is signed by the councilors of the main opposition at the Town Hall. We also refer when the Mayor, his political group with or without support of other partners, try to avoid the voting provided in the electoral legislation claiming a turncoat case; and finally, we wonder in this article if a judge may suspend or adjourn provisionally the voting of the censure motion legally fixed to the 10th day after the censure motion signed and its implications at the Town Hall.

KEY WORDS: Censure motion, turncoat phenomenon, voting, judge adjournment.

I. BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL FUNDAMENTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA MOCIÓN DE CENSURA AL ALCALDE

Los intentos de destitución del Alcalde por parte de otros miembros de una corporación municipal suelen explicarse y justificarse por la pérdida de confianza en el principal regidor del ayuntamiento. No obstante ello, es cierto que en la presentación de una moción de censura contra el Alcalde, a menudo concurren otros motivos que no están relacionados necesariamente con la confianza. Desde meros desencuentros personales, hasta posibles intereses contrapuestos o estrategias inconfesables en el seno de la corporación, pueden convertirse en el motivo o los motivos que finalmente desencadenan la presentación de una moción de censura.

En cualquier caso, con independencia de las razones, aparentes o verdaderas, que subyacen en la presentación de toda moción de censura contra un Alcalde, lo cierto es que suelen generar un importante malestar entre la población y no pocos problemas entre los miembros de la corporación municipal, con las consecuentes dificultades de gobierno que ello también acarrea. Las desavenencias entre concejales y la disparidad de criterios que surgen en este contexto, hay que tener en cuenta que pueden afectar tanto a los miembros de un partido político cuyos concejales sostienen a un gobierno municipal sin mayoría absoluta de una sola coalición, así como a los concejales del partido político gobernante que sí cuente con una mayoría suficiente. Esas circunstancias, por sí solas o conjuntamente con otras razones, pueden generar la inestabilidad

suficiente como para provocar una ruptura del acuerdo o acuerdos de gobierno que hayan alcanzado los concejales de diferentes partidos políticos tras los correspondientes comicios y de ahí que intermitentemente nos veamos obligados a recordar y analizar la figura de la moción de censura.

En cuanto al régimen jurídico y procedimiento concreto de la moción de censura contra el Alcalde, creo que hay que destacar que su regulación ha sido una constante en nuestro derecho y ha venido cambiando a lo largo del tiempo. No podemos detenernos a analizar con detalle esos cambios históricos y sus motivaciones, pero creo que merece la pena señalar, como hace un trabajo al que más adelante nos referimos¹, que ya en la Ley Municipal de 2 de octubre de 1887 se establecía la posibilidad de incoarse un expediente de separación del Alcalde por parte del Ministerio de Gobernación, quedando dicha decisión a expensas de la decisión que adoptase el Consejo de Ministros. Del mismo modo, en el Estatuto Municipal aprobado por Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924, en su artículo 102, también se recogía que el Alcalde podía igualmente ser destituido por acuerdo de los Concejales cuando concurriese mayoría de dos tercios del número legal, mientras que en tiempos de la Segunda República Española, la Ley de 31 de octubre de 1935, estableció en su artículo 81 que el Alcalde podía ser destituido por el voto de la mayoría absoluta legal de los Concejales que legalmente componían la corporación municipal. Finalmente, la Ley de Régimen Local aprobada el 24 de junio de 1955, en sus artículos 62 y 421, facultaba de nuevo al Ministerio de la Gobernación para destituir a los alcaldes².

La figura de la destitución o sustitución del Alcalde y su regulación, como puede verse, ha existido en nuestro ordenamiento jurídico desde hace tiempo y comprobamos igualmente que ha pervivido bajo diferentes regímenes políticos, intentando dar respuesta a las opciones que el legislador, en cada caso, ha venido considerando oportuno. En la actualidad hay que decir con carácter general que se encuentra recogida de modo muy restrictivo en el artículo 197 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG)³. Un carácter restrictivo que seguramente se explica por la conveniencia de evitar mociones de censura sucesivas que pongan en riesgo la estabilidad en el

¹ BULLEJOS CALVO, C., CONTRERAS SALMERÓN, E., PÉREZ SALAS, F.J., VELA DE LA TORRE, M., Y MONTAYA GUALDA, J. J., *La moción de censura en los Gobiernos Locales, con especial incidencia en las funciones y responsabilidades del Secretario en los Municipios de régimen común*, Ponencia de los IX Encuentros Provinciales, 5 y 6 de junio, en Guadix (Granada).

² También se pueden consultar, entre otros estudios, REBOLLO PUIG, M., «La moción de censura en la Administración local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* núm. 227; SUBIRACHS MARTÍNEZ, J. M., «La destitución de los Alcaldes», en *Diario La Ley*, pp. 1120 y ss., 1985.

³ Un análisis reciente de la moción de censura en SOS I BRAVO, V., «Presentación y tramitación de una moción de censura contra la alcaldía», en *La Administración Práctica* núm. 5, Formularios y Expedientes, Aranzadi, Pamplona. 2013.

gobierno y la gestión del municipio, por lo que hoy día, la destitución del Alcalde puede llevarse a cabo mediante la correspondiente presentación de una moción de censura siguiendo el citado artículo 197 de la LOREG, que esencialmente exige la proposición por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación municipal, la obligación de incluir un candidato alternativo, que podrá ser cualquier concejal que expresamente se muestre dispuesto a asumir la alcaldía, debiéndose constar también que ningún concejal firme más de una moción de censura en un mismo periodo entre elecciones, salvo en aquellos casos en los que haya sustitución de concejales.

Este es básicamente el marco jurídico de la moción de censura contra el Alcalde que se encuentra vigente en la actualidad, pero como es lógico, en su proyección sobre la realidad municipal, siempre aparecen algunas cuestiones o escenarios que dificultan su tratamiento. En particular, creo que hemos de tener muy en cuenta aquellos supuestos en los que pueden infringirse los requisitos legales o procedimentales en la presentación de la moción, y muy especialmente cuando puedan concurrir algunas particularidades entre los proponentes, como por ejemplo las descritas en el artículo 73 de la Ley de Bases de Régimen Local, es decir, cuando, alguno o algunos de los concejales que se suman a su presentación, hubieran dejado de pertenecer al grupo político municipal en el que estaban adscritos, puesto que tras la modificación efectuada a la LOREG mediante la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, la mayoría requerida para proponer y votar en la moción de censura, ahora se verá incrementada en número igual al de concejales que se encuentren en esas circunstancias. Se trata de una cuestión que, como veremos más adelante, genera no pocas dudas y problemas interpretativos y también de operatividad⁴.

Por lo demás, respecto a ese carácter restrictivo antes mencionado, solamente insistir en el hecho de que ningún concejal puede firmar más de una

⁴ Como señala el profesor FLORES JUBERÍAS, el derecho a la participación política es un derecho de construcción legislativa, cuyo haz de facultades depende de aquellas que las leyes que lo desarrollan –entre las que se cuenta de manera muy especial, la LOREG– hayan querido contemplar. El legislador es libre, pues, tanto para limitar el número de mociones de censura que un concejal pueda suscribir, como para elevar el número de firmas necesario para su interposición, como para establecer una supermayoría –tres quintos, dos tercios...– para que ésta prospere, e incluso lo sería para suprimir la institución en las corporaciones locales si así lo creyera oportuno, pero es más dudoso que una vez introducida la institución de la moción de censura, sea constitucionalmente aceptable atribuir la facultad de su interposición a unos concejales, y privar de ella a otros, que es lo que merced a su enrevesada redacción hace el nuevo artículo 197 de la LOREG. Y esto aunque la Ley no arrebatase de manera explícita a unos determinados concejales su facultad de interponer una moción de censura, ni su derecho a votarla una vez interpuesta, requiriendo un número variable de firmas para su interposición en virtud de cuántos de ellos hayan cambiado de grupo, o pertenezcan al mismo grupo que el alcalde, está en efecto privando de toda eficacia jurídica a su respaldo a la moción y, de facto, privándoles de la facultad de sustentarla; FLORES JUBERÍAS, C., «Si no puedes eliminarlos, neutralízalos: la cuestión del transfuguismo en la reforma de la LOREG», en *Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: la reforma continua y discontinua* ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE Y LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, ALICIA (dirs.), SANJUÁN ANDRÉS, FRANCISCO JAVIER (coord.), Madrid, Instituto de Derecho Público, 2011.

moción de censura durante su mandato, lo que unido a la exigencia de mayoría absoluta para proponerla, nos lleva a concluir que resulta muy difícil que se tramite más de una moción de censura en un mismo periodo entre elecciones⁵.

II. ASPECTOS MÁS DESTACABLES DEL PROCEDIMIENTO CONTENIDO EN LA LOREG

Los requisitos establecidos en el artículo 197 de la LOREG para la presentación de la moción de censura contra el Alcalde y que han sido apuntados con anterioridad, nos llevan a preguntarnos por algunas cuestiones sobre el procedimiento. Se trata de unas cuestiones que han sido bien apuntadas recientemente en un trabajo realizado por un grupo de secretarios de diferentes ayuntamientos, bajo la coordinación de MONTOYA GUALDA⁶. En este trabajo encontramos un análisis de los aspectos que están relacionados tanto con el número de proponentes, como con la candidatura alternativa, la autenticación de firmas y presentación del escrito de la proposición de la moción de censura, así como, por último, otros posibles condicionantes que quedan recogidos en los diferentes apartados del citado artículo 197.

Una vez verificados estos requisitos, en buena lógica, lo que corresponde es la celebración de la sesión plenaria extraordinaria para el debate y votación de la moción de censura. Un Pleno de debate y votación en el que cobra un importante protagonismo la denominada Mesa de Edad, que debe dar lectura a la moción de censura, constatar también que, a su juicio, se cumplen todos los requisitos exigidos en el artículo 197 de la LOREG, conceder el turno de palabra tanto al candidato a la alcaldía como el Alcalde y Portavoces de los grupos municipales, someter a votación la moción de censura, declarar el resultado de la misma y referirse a sus efectos, proclamar al nuevo Alcalde si la moción prospera y, finalmente, otorgarle la posesión.

Así es como teóricamente debería discurrir la presentación de una moción de censura contra el Alcalde, pero lo cierto es que una vez presentada la moción, a pesar incluso de lo establecido en el artículo 197.5 de la LOREG, con frecuencia, por no decir sistemáticamente, tanto el Alcalde a remover en el cargo como su grupo político, así como los defensores del regidor o los defensores de un eventual acuerdo originario de gobierno entre varios partidos que le puedan sustentar, suelen impulsar diferentes movimientos que tienden a impedir que la moción de censura llegue a buen puerto e incluso que se desarrolle. Se trata de movimientos que hacen que nos preguntemos, de un lado, por las cuestiones de orden interno que pueden afectar a la coalición política en la que uno

⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo: Parte General*, p. 366. Tecnos, Madrid 2011.

⁶ BULLEJOS CALVO, C., CONTRERAS SALMERÓN, E., PÉREZ SALAS, F. J., VELA DE LA TORRE, M., y MONTOYA GUALDA, J. J., *La moción de censura en los Gobiernos Locales... cit.*

o varios concejales deciden dejar de apoyar al Alcalde, y por otro, la incidencia que los desencuentros acaecidos y ciertas decisiones adoptadas en esa formación política o incluso en otra formación que sustente al Alcalde, puedan tener en la presentación de una moción de censura.

Desde nuestro punto de vista, uno de los supuestos que más interés presenta a la hora de determinar el normal o anormal transcurso de la moción de censura contra el Alcalde, lo constituye aquel en el que un concejal de un partido político diferente al del Alcalde decide unilateralmente, con o sin el respaldo de su propio partido, romper un posible acuerdo de gobierno previo y apoyar una moción de censura urdida y presentada por los concejales de la oposición. Creo que este supuesto presenta un inequívoco interés porque nos obliga a analizar las circunstancias que teóricamente puedan determinar que este concejal se encuentre formalmente fuera del grupo político al que quedó adscrito al comienzo del mandato, ya que en función de ello, el procedimiento puede quedar condicionado al afectar esta circunstancia a los aspectos esenciales del mismo.

Sin ir más lejos, de ello dependerá, por ejemplo, que la Mesa de Edad siga adelante con el debate y votación de la moción u opte por denegar esa posibilidad, en función de que entiendan que existe alguna causa de las descritas en el 197.1 de la LOREG, como pueda ser el supuesto de un concejal no adscrito. Esta apreciación determina así, si se procede, o no, a la votación de la moción que previsiblemente provocaría un cambio de gobierno municipal, lo cual nos obliga a preguntarnos por el escenario que se abre en una corporación municipal, si la Mesa de Edad, con o sin informe del Secretario del Ayuntamiento que pudiera sostener, o no, que jurídicamente concurre esa circunstancia en alguno de los concejales firmantes, decide proceder con el debate y votación de la moción de censura o, en cambio, decide que no se debata ni se vote. En buena lógica, parece que los afectados, es decir, tanto el concejal o concejales considerados como no adscritos, como el Alcalde contra quien se dirige la moción de censura, podrían recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa para solicitar la protección de los derechos fundamentales que les asisten, por entender que con una u otra decisión se estarían vulnerando derechos consagrados por el artículo 23 de la Constitución.

En las circunstancias descritas parece claro que, entonces, se debe prestar especial atención a los requisitos del escrito de proposición de la moción de censura y a las condiciones que acompañan desde ese momento a los concejales firmantes de la misma, destacando la importancia de la eventual consideración de alguno o algunos de los firmantes como concejales no adscritos, así como los conflictos internos de estos concejales con las formaciones políticas por las que resultan elegidos o proceden. A este respecto, es decir, en relación al número de proponentes y las posibles circunstancias que puedan darse entre los mismos, tendremos que diferenciar necesariamente entre una regla general basada en la mayoría absoluta, para aquellos casos en los que no se aprecia ninguna circunstancia «anómala», y una regla especial de mayoría agravada,

para el supuesto en el que concurran, como se ha dicho, concejales no adscritos. Asimismo, en relación a esta segunda categoría, habrá que prestar especial atención a los casos en los que alguno de los proponentes o firmantes de la moción pueda considerarse «*tránsfuga*».

III. LA CIRCUNSTANCIA DE TRANSFUGUISMO Y SU INCIDENCIA EN LA PRESENTACIÓN Y DESARROLLO DE UNA MOCIÓN DE CENSURA

El fenómeno del transfuguismo se abordó hace tiempo con la firma del Código de Conducta Política por el Ministro de las Administraciones Públicas y los representantes de los Partidos Políticos el 7 julio 1998; un acuerdo que se renovó posteriormente entre los grandes partidos políticos de nuestro país en septiembre de 2000 y mayo de 2006, con la idea de impulsar una reforma legislativa que mejorase el régimen jurídico de la moción de censura para afrontar con mayores garantías este fenómeno⁷.

De este modo, en el itinerario de reformas que han afectado a nuestro régimen jurídico de la moción de censura para tratar de ofrecer una respuesta adecuada al transfuguismo, puede decirse que se tomó en serio con la modificación del artículo 73.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Modernización del Gobierno Local, que a su vez pretendía completar el cerco a los denominados concejales tránsfugas, que se había dispuesto por la reforma del artículo 197 de la LOREG, mediante la Ley 8/1999, que limitaba a solamente una, las mociones de censura que podría firmar un concejal a lo largo de su mandato. Posteriormente, la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, hay que decir que introdujo otras particularidades para regular aquellas situaciones en las que algún o algunos concejales que perteneciendo al grupo del Alcalde o a otro que apoye al mismo, decidía cambiar de criterio y apoyar una moción de censura con otro candidato de otro partido. En el artículo 197 de la LOREG se diseñó entonces un mecanismo que se traduce fundamentalmente, tal y como se ha advertido más arriba, en que el voto de aquellos concejales que sean efectivamente expulsados del grupo político al que estaban adscritos, resultará inútil en la votación de la moción de censura. Es decir, cuando alguno de los proponentes de la moción, formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en la votación se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias.

⁷ CARMONA CUENCA, E.: «La evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de transfuguismo político», en PABLO SANTOLAYA MACHETTI, JESÚS M.^a CORONA FERRERO (dirs.), MARÍA DÍAZ CREGO (coord.): *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Civitas, Cizur Menor, 2009, pp. 545-571.

Un criterio que resulta de aplicación también cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato⁸.

De este modo, ahora, en el artículo 197.1 de la LOREG, en los párrafos segundo y tercero, aparece una regla especial que está pensada para aquellos supuestos en los que concurre un caso de transfuguismo, pero hay que reconocer que en ocasiones puede no ser sencillo determinar con claridad si nos encontramos ante un supuesto con encaje en ese marco, algo que resulta de enorme importancia y trascendencia porque, en función de ello puede complicarse el curso de la moción de censura contra el Alcalde, empezando por el propio trabajo del secretario del ayuntamiento y siguiendo con el de los miembros que eventualmente compongan la Mesa de Edad. Las dudas y problemas que puedan surgir en relación a si concurre, o no, un supuesto de transfuguismo, pueden derivar igualmente en una judicialización de la moción de censura, creando así problemas adicionales.

Es precisamente ese último escenario referido, el que nos lleva en ocasiones a tener que analizar, junto al régimen jurídico del artículo 197.1, de la LOREG, las disposiciones de la Ley 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos; y en concreto, los artículos 6 a 9, que se refieren a la organización, funcionamiento y actividades de los partidos, que son los que establecen los lineamientos generales básicos que todo partido político debe observar en sus normas de régimen interno. Se trata de unos preceptos que también están en cierto modo relacionados con la preocupación del legislador por introducir modificaciones normativas tendentes a asegurar y garantizar la estabilidad de los gobiernos municipales y minimizar o neutralizar los cambios de criterio de concejales adscritos al grupo del Alcalde de un municipio o incluso a otros grupos que, llegado el caso, sostengan acuerdos políticos que faciliten un determinado gobierno municipal. Especialmente, en aquellos supuestos en los que uno o varios integrantes de un grupo político, saltándose la denominada «*disciplina de partido*», opta u optan por adoptar en el gobierno municipal una posición individual y/o propia, parcial o ampliamente respaldada por otros militantes de su propio partido⁹.

Uno de los principales problemas con los que nos vamos a encontrar, cuando de posibles supuestos de «transfuguismo» se trate, será precisamente el de la celeridad en la convocatoria del Pleno para el debate y votación de la moción. Una celeridad que está justificada y muy bien pensada para solucionar las viejas prácticas dilatorias del Alcalde expuesto a moción de censura, pero que en

⁸ Entre otros trabajos, véase PULIDO QUECEDO, M., «Transfuguismo y reforma de la moción de censura local», en *Actualidad Jurídica Aranzadi* núm. 820, 2011.

⁹ Debe tenerse en cuenta no obstante, que un grupo puede tener sus propias normas de autoorganización y que el reglamento orgánico de funcionamiento de cada ayuntamiento puede regular, al menos parte, el funcionamiento interno de los grupos.

ocasiones hace prácticamente imposible que en muchos casos puedan esclarecerse ciertas cuestiones internas en el partido político afectado y que incluso pueda desarrollarse un hipotético expediente disciplinario en tiempo y forma, conforme a las normas internas del partido y que, en su caso, termine en expulsión efectiva del concejal, clarificando de este modo su situación jurídica de cara a la presentación, debate y votación de una moción de censura.

En cualquier caso, creo que interesa señalar también en este punto, que el magistrado SALVADOR MANZANA LAGUARDA ha analizado recientemente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 90/2013, de 8 de febrero¹⁰, en la que se maneja un concepto amplio del *transfuguismo político*, sobre la base del artículo 73.3 de la LBRL citado y en virtud del cual, «*Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación*». Este precepto, cuya constitucionalidad quedó avalada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 30/2012, de 1 de marzo, según se apunta, viene a impedir la constitución de grupos políticos por parte de aquellos miembros de las corporaciones locales que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, de modo que no podrán formar parte del Grupo mixto, sino que tendrán la consideración de miembros no adscritos¹¹. La sentencia, según se aduce, amplía de este modo la consideración del alcance del fenómeno del transfuguismo, pues considera que:

«La alteración del resultado electoral se produce no sólo cuando un representante político abandona la formación por la que fue elegido, apoyando con sus votos los planeamientos políticos de otra formación distinta, sino igualmente cuando, manteniendo su pertenencia en el grupo político de pertenencia, se quiebra la disciplina del partido, poniendo sus votos a disposición de un adversario político para, a través del mecanismo de la moción de censura, desposeer de su cargo de Alcalde a quien lo ostentaba como miembro de su grupo político, que obviamente tenía la voluntad de mantenerlo; y acto seguido atribuirse unos derechos políticos que no se poseían con anterioridad a la moción y las correlativas ventajas económicas vinculadas a los nuevos cargos y funciones, obtenidos por mor de la nueva mayoría resultante».

¹⁰ SALVADOR MANZANA LAGUARDA, R., «Transfuguismo político: cese de alcaldesa que accedió al cargo tras promover una moción de censura y devolución de retribuciones», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 860/2013, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2013.

¹¹ En el supuesto analizado, los promotores de la moción habían sido efectivamente expulsados de su grupo municipal originario y habían quedado como miembros no adscritos.

Según esta resolución judicial, tráfuga ya no sería sólo quien abandona su formación y se integra en otra, o quien pone su voto a disposición de la formación política por la que no resultó elegido, sino que también debe entenderse por tal, conforme a esta tesis, *quien emplea su voto en contra de la voluntad de la formación política de origen y, uniéndolo a los de otra formación política, como sucede en este caso, desposee de su cargo de Alcalde a quien, perteneciendo a su mismo grupo, cuenta con la voluntad de dicho grupo para mantenerlo en la Alcaldía*. Efectivamente, esta circunstancia creemos que puede darse, pero ello no obsta para que sea necesario acreditar fehacientemente que el voto del concejal sea contrario a «*la voluntad de la formación política de origen*». Algo que, en muchos supuestos, resulta complicado verificar, porque como se ha indicado más arriba, en ocasiones resulta muy difícil acreditar la realidad de lo sucedido internamente en los partidos políticos afectados en el planteamiento de una moción de censura.

IV. EN PARTICULAR: LA SUSPENSIÓN CAUTELAR DEL PLENO DE VOTACIÓN ANTE LA POSIBLE CONCURRENCIA DE UN CASO DE «TRANSFUGUISMO»

Relacionado con todo lo anteriormente expuesto, uno de los temas más controvertidos en el desarrollo de una moción de censura contra el Alcalde, será precisamente la posible suspensión del Pleno de votación en aquellos casos en los que se considere la posibilidad de que concurra la condición de «tráfugas» en alguno o algunos de los concejales que deben participar en el debate y votación de la moción. Si se solicita esa suspensión por parte del Alcalde sujeto a moción de censura, hemos de preguntarnos necesariamente por el escenario que se abre entonces en la corporación municipal y las posibles consecuencias jurídicas. A este respecto, creo que viene bien analizar lo sucedido en la moción de censura presentada el 12 de noviembre de 2012 en el Ayuntamiento de Armilla (Granada) y extraer algunas conclusiones.

El Pleno municipal en el que se presentó la moción de censura se sustanció de conformidad con lo establecido en el artículo 108 del RD 2568/1986 de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, así como el artículo 197 de la LOREG. En la firma de la moción de censura contra el Alcalde, en este caso del Partido Popular, participaron los concejales del grupo socialista, el único concejal de Izquierda Unida y uno de los dos concejales del partido IDEA (una coalición independiente del citado municipio que había apoyado al Alcalde popular hasta que uno de los dos concejales decidió presentar su dimisión como Concejal de Hacienda y sumarse seguidamente a la moción de censura contra su anterior socio de gobierno y en contra del criterio de su compañero de partido). Así, una vez suscrita la moción de censura, el Pleno para realizar la votación quedaba automáticamente convocado para las doce

horas del décimo día hábil siguiente al de su registro, debiendo el Secretario de la corporación municipal remitir notificación indicativa de tal circunstancia a todos los miembros de la misma en el plazo máximo de un día, a contar desde la presentación del documento en el Registro y a los efectos de su asistencia a la sesión, pero justo desde este momento comenzaron los movimientos tendentes a impedir el desarrollo de la moción.

Paralelamente a la firma y registro de la moción de censura, el otro concejal de la agrupación IDEA, que no era partidario de la ruptura del pacto de gobierno ni tampoco de la destitución del Alcalde, promovió la celebración de una Asamblea General Extraordinaria de este partido con la finalidad de neutralizar los acuerdos adoptados anteriormente en el seno de esta coalición política —uno de los cuales autorizaba al concejal electo para firmar la moción de censura— y también expedientar, e incluso destituir, tanto al concejal firmante de la moción de censura como a los afiliados que la apoyaban¹². De este modo, consta que se celebró la citada reunión con parte de la militancia de IDEA, aunque es cierto que la misma tuvo lugar sin observarse las disposiciones estatutarias del partido político referidas al respecto, decidiendo los presentes aprobar la incoación de varios expedientes disciplinarios para declarar «tránsfuga» al concejal que optó por firmar la moción de censura y cesarle también en sus cargos en el partido. Todo ello, al margen de las disposiciones y reglas internas del partido IDEA, con la clara finalidad de intentar neutralizar el desarrollo de la moción, que ya se había firmado y cuya votación, como se ha dicho, quedaba fijada «*ex lege*»¹³.

En estas circunstancias, ante la premura de los plazos legales, el Alcalde sujeto a moción de censura optó por presentar ante el juzgado de lo contencioso-administrativo una solicitud de medidas cautelares, pidiendo que se suspendiera la celebración del Pleno en el que debía realizarse la votación porque, a su juicio, concurrían circunstancias extraordinarias que así lo recomendaban. Entre otras, la descrita en el artículo 197.1 de la LOREG, que nos llevaría a considerar al concejal del grupo IDEA que suscribió la moción de censura como «tránsfuga» y que, llegado el caso, condicionaría el sistema de voto en la moción de censura.

El 20 de noviembre de 2012, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Granada, dictó una resolución en virtud de la cual se acordaba la

¹² Hay que destacar que la documentación que pudimos conocer sobre la primera reunión que “autorizaba” al Concejal para presentar la moción de censura no parecía muy clara y que la referida a la Asamblea General Extraordinaria para dejar sin efecto los anteriores acuerdos y expedientar a los miembros de IDEA que de aquella manera procedieron, evidenciaba que no se habían seguido los requisitos procedimentales necesarios según los Estatutos de la agrupación política IDEA y, por tanto, carecían de validez jurídica.

¹³ La disputa entre las dos facciones de IDEA, quienes apoyaban la moción de censura y quienes no, como es lógico, arrojó varias reuniones, comunicaciones, notificaciones de cambios internos de organización del partido, así como expedientes disciplinarios cruzados entre sus miembros, dando paso así a una situación en la que el Alcalde sujeto a destitución quedaba pendiente del devenir de esos acontecimientos y su validez jurídica en el seno de la formación IDEA.

adopción de medida cautelar urgente, consistente en la suspensión del Pleno para realizar la votación, convocando a las partes a una comparecencia para el día 21 de noviembre, con el objeto de oírlos y resolver sobre el levantamiento, mantenimiento o modificación de la medida. Al día siguiente se celebró la vista, a la que no compareció el Ministerio Fiscal a pesar de estar obligado dado el derecho fundamental de acceso a cargos públicos en juego, y el 22 de noviembre por la mañana, es decir, un día antes del día previsto legalmente para la realización del Pleno municipal que debía deliberar y votar la moción de censura, se dictó el Auto 433/12, por el cual se aprobó:

«MANTENER la medida cautelar acordada por resolución de este juzgado, de veinte de noviembre de 2012, y ESTIMAR la medida de suspensión interpuesta contra la convocatoria de Pleno extraordinario del Ayuntamiento de Armilla para el día 23 de noviembre de 2012, instada el 12 de noviembre de 2012, mediante escrito en el que se formulaba moción de censura contra el actual Alcalde, D. ..., proponiendo su destitución y el nombramiento de D. ...».

Esta decisión, con independencia de su desenlace posterior, hace que debamos preguntarnos si es compatible con un procedimiento tan especial como el regulado en el artículo 197 de la LOREG. Y creo que nos debemos hacer esta pregunta porque, desde nuestro punto de vista, una vez registrada una moción de censura contra el Alcalde, lo que procede es que el Secretario municipal expida una diligencia haciendo constar si la moción reúne, o no, todos los requisitos legales exigidos en el artículo 197 de la Ley Orgánica 5/85, de 19 de junio, para su tramitación, convocándose automáticamente el Pleno para la votación de la misma. En el caso de que algún miembro del partido cuyo concejal o concejales hayan optado por romper el acuerdo de gobierno anterior y sumarse a la moción de censura, y presente, como de hecho suele suceder, un escrito en el Registro Municipal dejando constancia de que, a su juicio, concurre suspensión de funciones y/o expulsión de militancia del concejal que firmó la moción de censura, habrá que preguntarse por la virtualidad jurídica que pueda tener dicho escrito y habrá que analizar si las manifestaciones allí contenidas se ajustan, primero a la realidad, y segundo, a la legalidad. Es decir, para poder considerar la posibilidad de que el concejal o concejales implicados en la moción de censura contra el Alcalde sean transfugas o no, habrá que determinar si en el seno del partido se ha actuado de conformidad con las disposiciones estatutarias y si quienes así han procedido en esa dirección tiene competencia orgánica para proceder de este modo.

Desde nuestro punto de vista, en estos supuestos, es decir, cuando se alega la concurrencia de la circunstancia de transfuguismo y así se comunica al Ayuntamiento, parece lógico que sea el Secretario municipal quien deba

aclarar, bajo su responsabilidad, si el concejal ha sido expulsado reglamentariamente del partido o no, es decir, determinar si, a su juicio, se ha materializado dicha expulsión de conformidad con el proceso que legalmente corresponda a la luz de la documentación que se le facilite y proceder acto seguido a documentarlo en un informe. Y ello con independencia de que, según lo dispuesto en el artículo 197 de la LOREG, incluso concurriendo informe del Secretario municipal en el que se hipotéticamente se hiciera constar la expulsión del concejal de su partido político y su condición de tráfuga, deberá ser la Mesa de Edad quien en última instancia decida si concurren o no todos los requisitos legales oportunos para que pueda seguirse adelante con la moción de censura.

Parece lógico que se deba proceder de este modo, puesto que tampoco se puede descartar que los intereses o preferencias del Secretario municipal de un ayuntamiento coincidan con los del Alcalde a remover y que, por tanto, se realicen informes en una u otra dirección, buscando una posible apariencia de legalidad y/o legitimación, e incluso intencionalidad, para disuadir a los miembros de la Mesa de Edad, que en la mayoría de las ocasiones no disponen de los conocimientos suficientes como para mantener una posición propia. Es decir, como no se puede dejar en manos del Secretario municipal la realización, o no, de la moción de censura, para evitar esta corruptela, es lógico que la celebración del Pleno se concentre en la Mesa de Edad y que seguidamente, quienes consideren que se ha vulnerado algún derecho con la decisión que finalmente ésta adopte, recurran judicialmente, pero la prioridad creemos que debe ser en todo caso la celebración del Pleno de votación¹⁴.

¹⁴ En este punto puede considerarse que el artículo 197 de la LOREG solo deja un espacio de duda, esto es, qué hacer cuando “alguno de los proponentes haya dejado de pertenecer a al grupo municipal al que se adscribió”, debiéndose tener en cuenta que lo normal es que se puedan dar dos escenarios: por un lado, el de salida voluntaria, y por otro, expulsión del grupo político. Respecto al primer escenario no habría mayor problema puesto que la salida voluntaria constará en documento fehaciente y el concejal será concejal adscrito, pero en el segundo supuesto tendremos que analizar si la expulsión ha sido conforme a la legalidad. A este respecto, tal vez sería necesario una mejora normativa, puesto que la LOREG habla de grupo político y no de partido (por tanto, puede pensarse que pese a lo que sostiene alguna que otra sentencia, la expulsión del partido no conlleva necesariamente la expulsión del grupo), por lo que el Reglamento de Organización y Funcionamiento de un Ayuntamiento podría establecer un procedimiento de expulsión del grupo o incluso prever la expulsión automática cuando un miembro de ese grupo, formando parte de él, apoya en contra de la mayoría del grupo una moción. Quedaría el supuesto de que el grupo político lo compusieran dos concejales o un número par dividido.Cuál es entonces la mayoría. Es aquí donde quizá si tenga sentido la decisión del partido del que procede el grupo. Entonces, podría regularse en el reglamento que la expulsión del partido conllevara la expulsión automática del grupo. El problema es que, por mucho que intentásemos automatizar la expulsión del grupo y así dar fácil interpretación al artículo 197 de la LOREG, siempre cabría discutir si la expulsión ha sido conforme a ley. Aquí es donde se puede plantear una cuestión adicional, cual es, la valoración del Secretario y de la Mesa, ya que puede sostenerse que a ninguno de estos órganos le corresponde valorar la corrección legal de la expulsión de un concejal, aunque podrá tenerse en cuenta, por ejemplo, si la decisión del partido o del grupo no ha sido recurrida judicialmente al momento de la moción, en cuyo caso podría presumirse válida y entonces operaría la mayoría agravada, y en segundo lugar, si la decisión del partido está recurrida, en cuyo caso la Mesa de Edad podría tenerlo en cuenta para proceder en consecuencia.

V. ELEMENTOS DE ANÁLISIS: EL CRITERIO DE BUEN DERECHO, EL *PERICULUM IN MORA* Y EL INTERÉS INSTITUCIONAL

Sentado lo anterior, si el Alcalde a remover, con o sin informe del Secretario del ayuntamiento que en teoría avale la condición de tráfuga de alguno de los concejales firmantes de la moción, solicita al juzgado de lo contencioso-administrativo, que dicte una medida cautelar urgentísima de suspensión de la celebración del Pleno y ésta se admite, tenemos que preguntarnos, primero por los casos y condiciones en los que estaría justificada esta medida, y segundo, si esa posibilidad no viene en cierto modo a desterrar las prácticas dilatorias que la reforma de la LOREG de 1999 precisamente intentó evitar.

En este sentido, como se suele señalar en multitud de resoluciones judiciales, hay que tener en cuenta que cuando nos referimos a las medidas provisionales, las mismas se apoyan en que la justicia cautelar forma parte del derecho a la tutela efectiva y que precisamente por ello la adopción de medidas cautelares tendentes a asegurar el resultado del proceso no deben contemplarse como una excepción, sino como facultad que el órgano judicial puede ejercitar siempre que resulte necesario, consistiendo el criterio para su adopción, cualquiera que sea su naturaleza, en que la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pueden hacer perder la finalidad del recurso, pero siempre sobre la base de una ponderación suficientemente motivada de todos los intereses en conflicto. No obstante, como tiene reconocido también reiteradamente nuestra jurisprudencia, hay que tener en cuenta que la medida cautelar puede y debe denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero, por lo que el órgano judicial ponderará en forma circunstanciada debidamente, sin que en ningún caso puedan examinarse las cuestiones que afectan al fondo del recurso.

Este planteamiento creemos que hay que considerarlo de modo muy particular cuando de una moción de censura contra un Alcalde se trata, puesto que la LOREG establece en su artículo 197 un procedimiento ciertamente particular como venimos diciendo. Así, como sucede en el caso de la moción de censura del municipio granadino antes citado, creemos que el juzgado de lo contencioso-administrativo, al aceptar la solicitud de suspensión del Pleno mediante medida cautelar urgente y confirmar su decisión un día antes del día previsto para la realización del Pleno municipal de votación, mediante el referido Auto 433/12, estaba introduciendo un elemento perturbador del cauce legalmente establecido y no lo hacía de modo justificado.

Entre los motivos que se incorporaban en el Auto 433/12 del juzgado de lo contencioso-administrativo número 4 de Granada, se alegaba la decisión en la Sentencia de 14 de octubre de 2002, de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que señala que la configuración de la tutela cautelar en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa ha experimentado un

importante giro con la entrada en vigor de la actual Ley Reguladora de 13 de julio de 1998, cuya regulación se contiene en los artículos 129 y ss., viniendo a acoger los criterios jurisprudenciales que se han venido estableciendo en la materia (SSTC 14/1992, 238/1992 y 148/1993), posibilitando la adopción de medidas cautelares, sin limitarlas a la suspensión del acto administrativo impugnado, sino extendiéndolas a cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia como expresa el artículo 129 de la referida Ley, pero llamaba la atención que a este respecto no se citase una sola resolución judicial que amparase y/o justificase la suspensión cautelar de un proceso de moción de censura contra Alcalde. Queremos creer que, entonces, fue la simple percepción de un caso de transfuguismo el factor que condicionó la decisión. De hecho, de la lectura del Auto 433/12 se desprende que el juzgador entreveía en el posible supuesto de transfuguismo, también un caso de corrupción subyacente.

Desde nuestro punto de vista, resulta complicado justificar la adopción de una medida cautelar de suspensión de un Pleno de votación de una moción de censura contra el Alcalde cuando no existan razones y criterios contundentes y que se relacionen con esa *apariencia de buen derecho*, el denominado *periculum in mora*, y también el interés institucional.

Con la reforma del artículo 197 de la LOREG, mediante Ley Orgánica 8/1999 de 21 de abril, ya hemos señalado que pretendía evitar que la votación quedase a voluntad de los interesados, y más concretamente, del Alcalde sujeto a moción de censura. Es por esto por lo que la convocatoria y celebración del Pleno extraordinario donde se tiene que discutir y votar una moción debe realizarse con el máximo automatismo, algo que tiene mal encaje con una posible suspensión cautelar urgente como la dictada en el caso de Armilla aquí expuesto, ya que se antoja ciertamente complicado dilucidar o determinar esa apariencia de buen derecho que pueda justificar la adopción de la medida cautelar urgente que dejase sin efecto la votación del Pleno. Esa decisión contravendría claramente la filosofía del automatismo en la convocatoria del Pleno que pretendió introducir la propia reforma de la LOREG.

Por otro lado, en relación al «*periculum in mora*», si nos planteamos si la no adopción de la medida cautelar en cuestión haría perder al recurso su finalidad, en consonancia con lo establecido anteriormente y siguiendo el criterio de la interesante Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos, sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1.ª, S de 2 Jun. 2006, creemos que no sería argumento ni motivo suficiente para apoyar, ni la aprobación de la medida cautelar urgente ni tampoco el mantenimiento de la misma, ya que por esta vía se podría estar diseñando un verdadero fraude de ley, contrario a la propia voluntad del legislador recogida en la Ley Orgánica 8/1999. Es decir, bastaría que el Alcalde a remover o cualquier concejal contrario a la moción de censura interpusiera el oportuno recurso contencioso-administrativo contra la convocatoria del Pleno y solicitara la correlativa medida de cautelar de suspensión, para que ese automatismo en la convocatoria del mismo

quedase en entredicho, si bien es cierto que se puede sostener que la finalidad de la LOREG no es sólo el automatismo ya referido, sino también que la moción se decida con la mayoría correspondiente. Defender un automatismo en todo caso podría llegar a entenderse como la negación del control judicial.

Por último, respecto al interés institucional alegado para suspender cautelarmente la celebración del Pleno de votación, indicar que el interés público que pretende proteger la LOREG, creemos que es precisamente el relacionado con el automatismo en la convocatoria de los plenos en los que haya que discutir las mociones de censura presentadas y que reúnan las condiciones legalmente previstas. Y precisamente por esto, cualquier limitación o restricción a este automatismo debe ser interpretada y aplicada de forma muy restrictiva, ya que en otro caso, la excepción pretendida por el legislador cuando reformó el artículo 197 para implantar ese automatismo, correría el riesgo de convertirse en regla general, debiéndose rechazar argumentos como el contenido en el referido Auto 433/12, que entre otras cosas, llega a sostener que no queda acreditado que el beneficio de un cambio de alcalde sea positivo para el interés general, ya que esto es evidente que queda fuera del ámbito del juzgador.

Así, respecto a la concurrencia, o no, de un «interés público» que justifique la adopción de la medida cautelar solicitada, o si dicho interés público debe motivar que se vote la moción de censura, interesa recordar que el artículo. 130.2 de la LRJCA establece que:

«la medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará de forma circunstanciada».

Y a este respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de febrero de 1988, viene a reconocer claramente que una de las manifestaciones del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, del artículo 23.1 CE, es la posibilidad que tienen los concejales de presentar mociones de censura para la destitución del alcalde y elección de otro, derecho que creemos vulnerado cuando no se permite acceder a la convocatoria del correspondiente Pleno habiendo sido legalmente solicitado. Un criterio ha sido largamente reiterado por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo (STS, Sala 3.^a, sec. 7.^a, 19 de julio de 2002, rec. 1189/1998; una misma línea interpretativa se alinea la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, sec. 7.^a, de 15 de mayo de 2003, cuando se argumenta que:

«(..) En relación con lo anterior, es de reiterar lo que esta Sala viene declarando sobre el alcance y significación que ha de reconocerse a la moción de censura. Se ha subrayado la obligatoriedad para los Alcaldes de la tramitación de las mociones de censura, por ser estas en el sistema

democrático el mecanismo para exigir la responsabilidad política de los gobernantes designados por los ciudadanos, y se ha resaltado que cualquier obstrucción a ese mecanismo altera el sistema de representación que constituye uno de los pilares básicos de nuestro sistema. De lo cual se desprende la injustificación de cualquier exigencia que no esté claramente establecida en el ordenamiento jurídico y se traduzca en una dificultad para la viabilidad del mecanismo democrático de que se viene hablando».

Si a todo esto unimos que el espíritu y la finalidad ya mencionada anteriormente que pretendía la reforma operada con la Ley 8/1999 en el artículo 197.2 de la LOREG, es meridianamente claro al introducir una nueva regulación de las mociones de censura a nivel local para garantizar una convocatoria automática del Pleno en el que se deba discutirse la moción presentada a fin de evitar la situación en algunos casos producida de que el Alcalde no convoque el citado Pleno, la conclusión no puede ser otra: el interés público y los intereses generales a valorar y ponderar exigen la convocatoria del pleno y el debate y votación de la moción de censura, ya que en otro caso se podría estar vulnerando el derecho fundamental de los firmantes de la moción de censura ejercer el cargo público de concejal.

En este sentido, como destaca la Sentencia del Tribunal Superior de Castilla y León de Burgos, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1.ª, de 2 de junio de 2006, basta la lectura de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 8/1999, en la que se da nueva regulación a la moción de censura, para concluir que el interés público en este caso consiste en salvaguardar lo máximo posible la discusión y votación de la moción de censura, toda vez que ello es la normal y natural en un sistema democrático; de no ser así, los concejales que forman mayoría se encontrarían en la oposición, permaneciendo en la Alcaldía el grupo minoritario, lo que tampoco concuerda con el interés público.

Así, ponderando los intereses en juego, no debería haber ninguna duda de que resulta menos perturbable para los intereses generales y para el normal funcionamiento de la corporación municipal, que la moción de censura firmada por la mayoría absoluta de los concejales pudiera debatirse y votarse, que no suspender dicho Pleno, permitiendo la permanencia en el cargo del Alcalde que desde ese momento se encontraría apoyado por un grupo de concejales en minoría.

VI. CONCLUSIÓN

Cuando la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, contempló la moción de censura contra el Alcalde, se limitó a establecer la competencia

del Pleno para la votación de la misma, y acto seguido, remitía el resto de su régimen a lo dispuesto en LOREG, tal y como hemos señalado en este artículo y como recuerda recientemente SANZ PÉREZ, al analizar la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 81/2012, de 18 de abril, que destaca que en nuestra jurisprudencia se ha venido admitiendo desde hace tiempo que la moción de censura contra el Alcalde como una facultad que corresponde a los concejales electos sobre la base del principio «*contrarius actus*», es decir, que quienes han elegido Alcalde pueden también destituirlo¹⁵.

La jurisprudencia y también alguna doctrina, recuerdan que el mandato electoral que ostenta un concejal es de carácter personal y no del partido político o coalición a la que pertenece, puesto que así se desprende de una interpretación conjunta de los artículos 13.1 y 23 de la Constitución, y también del artículo 19 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. De hecho, entre otras muchas resoluciones de nuestros tribunales, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 1988, ya destacó que:

«el artículo 13.1 de la Constitución establece que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, una de cuyas manifestaciones en los asuntos públicos municipales es la posibilidad de promover mociones de censura para la destitución de Alcaldes y elección de otro, en la forma y con los requisitos legalmente establecidos (...)».

El Tribunal Constitucional, por su parte, al interpretar el mencionado artículo 23 de la Constitución, ha reconocido también en varios pronunciamientos que en virtud de dicho precepto no sólo se garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también se garantiza que quienes acceden a los mismos deben mantenerse en ellos sin perturbaciones ilegítimas. Sin olvidar, además, que queda igualmente protegido desde esta perspectiva interpretativa, el cese arbitrario de un cargo representativo y el ejercicio no mediatizado o perturbado.

La moción de censura contra el Alcalde representa una figura clave de la «*forma de gobierno local*», tal y como se apunta, entre otras, en las SSTC 25/1983, de 7 de abril, y 214/1989, de 21 de diciembre; es decir, constituye una figura esencial en el gobierno municipal que además mantiene una naturaleza «*constructiva*», y de ahí precisamente que se exija mayoría absoluta del número de concejales que legalmente componen la corporación, tanto para su admisión a trámite, como para su aprobación; aceptándose también la concurrencia como

¹⁵ SANZ PÉREZ, A., «Régimen Local *versus* Régimen electoral: La moción de censura al alcalde», en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 4/2012, Tribuna, Pamplona, 2012.

candidatos, no sólo los cabezas de lista, sino también el resto de concejales de la Corporación, tal y como establece el artículo 197.1.a) de la LOREG.

Las reformas practicadas a la LOREG a lo largo de este tiempo, como se ha indicado, han afectado fundamentalmente al régimen de la convocatoria del pleno municipal para su debate y votación, introduciéndose igualmente algunas particularidades en relación a la presentación, tramitación y votación de mociones de censura contra alcaldes, quedando la redacción de los apartados a) y e) del artículo 197.1 como sigue:

«a) La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y habrá de incluir un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo cualquier Concejál cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción.

En el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias.

Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato».

«e) La Mesa se limitará a dar lectura a la moción de censura, constatando para poder seguir con su tramitación que en ese mismo momento se mantienen los requisitos exigidos en los tres párrafos del apartado a), dando la palabra, en su caso, durante un breve tiempo, si estuvieren presentes, al candidato a la Alcaldía, al Alcalde y a los Portavoces de los grupos municipales, y a someter a votación la moción de censura».

De este modo, ahora, el Pleno municipal de debate y votación quedará presidido por una Mesa de Edad que excluye tanto al Alcalde sujeto a moción como al nuevo candidato, quedando además automáticamente convocado para el décimo día hábil siguiente al de presentación en el Registro General de la Corporación del escrito en que se proponga la moción de censura, con la idea esencial de que mediante esa convocatoria automática se solucionen las viejas prácticas dilatorias que apuntaban directamente al Alcalde que afrontaba una moción de censura y que resistía la votación. Con el actual marco normativo, el Alcalde del municipio de que se trate, cuando enfrente una moción de censura, tiene obligación de impedir cualquier acto que perturbe, obstaculice o impida el derecho de los miembros de la corporación municipal a asistir y ejercer su derecho a voto en la sesión plenaria en que se discuta la moción, no siendo aplicables tampoco a estos efectos las causas de abstención

y recusación previstas en la legislación básica de procedimiento administrativo de conformidad con lo establecido en el artículo 197.5 de la LOREG¹⁶. Asimismo, debe tenerse en cuenta que en caso de que surjan otras contingencias que puedan afectar al normal desarrollo del Pleno ya previsto y debidamente convocado, como por ejemplo pueda ser una posible una baja del Secretario del Ayuntamiento, habría que considerar la posibilidad de proceder de inmediato al nombramiento de un «Secretario Accidental». Figura prevista en el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, siendo el propio Alcalde quien podría —y debería— proceder al nombramiento conforme a la normativa que resulta de aplicación en estos casos y hasta que se produzca la reincorporación. Se trata de una medida que debe tenerse muy en cuenta para el debido cumplimiento de la voluntad del legislador, que considero inequívoca respecto del automatismo entre firma de la moción y realización de la votación en Pleno convocado al efecto. El espíritu y la letra de la LOREG, así como la propia voluntad del legislador en relación a la necesidad de que la convocatoria del Pleno para debatir y votar la moción de censura se realice con el máximo de automatismo y celeridad, creo que es meridianamente claro.

La experiencia municipal nos demuestra que las situaciones que pueden producirse en la presentación y votación de una moción de censura contra el Alcalde pueden ser de lo más variopinto, siendo un caso especialmente conflictivo el de la posible consideración de tránsfugas de uno o varios concejales que firman una moción contra el Alcalde sin contar con el total respaldo de los miembros de su partido político o incluso de sus compañeros con acta de concejal. Por esto mismo nos hemos referido en las páginas precedentes a la moción de censura presentada en el municipio de Armilla (Granada) el pasado mes de noviembre de 2012, porque el supuesto sirve para ilustrarnos sobre esta complejidad y también para comprender las posibles corruptelas que pueden darse. Especialmente, en relación al automatismo de la convocatoria del Pleno de debate y votación, un automatismo que podría quedar en entredicho si un juzgado suspende cautelarmente la celebración de ese Pleno de debate

¹⁶ Sobre este punto debe tenerse en cuenta las determinaciones contenidas en la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2004, debiéndose destacar también a este respecto que la línea de reformas trazadas estos años se centra precisamente en la convocatoria de la sesión extraordinaria para moción de censura, dejándose sin efecto los plazos del artículo 48 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Régimen Local y también los artículos 79 y 107.3 del ROF, según los cuales el Presidente debía convocar sesión extraordinaria dentro de los cuatro días siguientes al de la solicitud, debiéndose celebrar antes de dos meses desde la solicitud presentada en el Registro General de la Entidad y una vez que hubiesen transcurrido siete días. El plazo para discutir y votar la moción se redujo a quince días para dar una mayor agilidad a este instrumento de control, puesto que los dos meses previstos eran claramente un periodo de tiempo excesivo y daban lugar frecuentemente a sospechosos cambios en el sentido e intención de voto, creando al mismo tiempo inestabilidad y tensiones innecesarias en el consistorio.

y votación a instancia del propio Alcalde a remover, sin cerciorarse de modo claro e inequívoco de que efectivamente concurre un supuesto de «*transfuguismo*» o una causa de ilegalidad entre los concejales llamados a votar. Como se ha visto, en caso de mantenerse judicialmente la suspensión, la finalidad de la LOREG creemos quedaría perturbada y se estaría en cierto modo marcando un camino a futuro para materializar una especie de fraude de ley.

Como consecuencia de esta situación, hay que preguntarse inevitablemente si un procedimiento tan particular como el establecido en el artículo 197 de la LOREG, puede verse afectado por una suspensión cautelar, ya que como señala la STSJ de Castilla y León, sala de lo contencioso-administrativo, de 2 junio de 2006, la adopción de dicha medida cautelar vendría curiosamente a contravenir la filosofía del automatismo en la convocatoria del pleno que se encuentra hoy vigente en la LOREG, a la vez que parece claro que la no adopción de la suspensión no haría perder al hipotético recurso su finalidad. Téngase en cuenta, además, que el interés general en estos casos, tal y como hemos argumentado, no parece que pueda ser otro que la celebración del Pleno.

De este modo, hemos de concluir que el juez sobre el que recaiga una petición de suspensión cautelar urgente cuando de una moción de censura contra el Alcalde estamos hablando, aunque desde un punto de vista procesal pueda resultar un tanto contradictorio por la naturaleza de la medida cautelar, debería ser extremadamente estricto y restrictivo a la hora de aceptar la petición, y tal vez sólo debería concederla cuando sea evidente la existencia de vulneraciones legales de cara a la votación de la moción de censura. Entre ellas, que la expulsión de un concejal de su partido político se haya realizado de conformidad con las disposiciones estatutariamente establecidas y una vez verificado que se han cumplido las exigencias de trámite contradictorio¹⁷.

¹⁷ Téngase en cuenta que el Tribunal Supremo se ha referido reiteradamente al ejercicio de los derechos que asisten a los concejales en función del artículo 23 de la CE cuando no se acredite que se encuentran impedidos. Un criterio que proviene de la antigua Sala Tercera del Tribunal Supremo, en sus sentencias de 30 de mayo de 1986 y también la antigua Sala Quinta, en sus Sentencias de 5 de junio, 14 de septiembre, 5 de octubre de 1987, 16 de febrero y 9 de julio de 1988.