

# NOTA EN TORNO A LA POSIBILIDAD DE CESE DE LOS ALCALDES MEDIANTE LA APROBACION DE UNA MOCION DE CENSURA

## (Comentario a cuatro recientes decisiones judiciales)

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES.—III. LA NORMATIVA APLICABLE.—IV. LA RESPUESTA JURISPRUDENCIAL: 1. *Requisitos para la celebración de un Pleno*. 2. *Necesidad de justa causa para la presentación de una moción de censura*. 3. *Mayoría requerida*. 4. *Carácter de censura positiva*. 5. *Vía judicial*.—V. CONCLUSIÓN.—VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

### I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de estos últimos meses se está produciendo una variada casuística en torno a la posibilidad del cese de los presidentes de las Corporaciones Locales mediante la aprobación de una moción de censura por los miembros de la Corporación.

Se han presentado situaciones muy diversas, tanto en cuanto a la admisión de dicha posibilidad como con respecto al procedimiento concreto a seguir para hacer efectivo el cese, en el supuesto de que se admita tal posibilidad.

El objetivo de esta nota es analizar estas cuestiones a la luz de cuatro decisiones judiciales muy recientes, y que presentan entre ellas discrepancias notables en algunos de sus puntos, como veremos a continuación.

Las cuatro decisiones judiciales a las que nos referimos son: Sentencia de la Audiencia Territorial de Sevilla, de 27 de septiembre de 1985, referida al cese del alcalde de Ceuta; Sentencia de la Audiencia Territorial de Valladolid, de 15 de octubre de 1985, sobre el alcalde de Palencia; Sentencia de la Audiencia Territorial de La Coruña, de 22 de octubre de 1985, sobre el cese del alcalde de Santiago, y el Auto del Tribunal Supremo, de 23 de junio de 1985, sobre el alcalde de El Grove.

### II. ANTECEDENTES

El origen del problema se presenta en la regulación, con respecto al tema, de la Ley de Elecciones Locales, Ley 39/1978, modificada posteriormente por la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo.

En efecto, en dicho texto normativo se contenía, en su artículo 34.3, la posibilidad del cese del presidente de la Diputación mediante un acuer-

do adoptado por las 2/3 partes del número de diputados provinciales. Sin embargo, no existía disposición alguna similar referida a los alcaldes.

Se plantea, desde el primer momento, una cierta situación de inseguridad en torno a la existencia o no de una moción de censura similar aplicable a los alcaldes.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional acaba reconociendo la facultad de los concejales para acordar una moción de censura que provoque la destitución del presidente de la Corporación. En ese sentido, son fundamentalmente dos las decisiones del Alto Tribunal que deben ser tomadas en consideración.

En primer lugar, la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 4 de febrero de 1983, referida al cese como concejal y alcalde del presidente de la Corporación Local de Andújar por haber sido expulsado de su partido político.

Esta Sentencia, destinada fundamentalmente a declarar la inconstitucionalidad del artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales en su texto de 1978, que fijaba como una de las causas de cese en el cargo representativo la expulsión del partido político a que dicho cargo pertenecía, contiene, sin embargo, una interesante doctrina con respecto al tema que estamos analizando.

Dicha Sentencia comienza por establecer el principio de que el derecho a acceder a cargos públicos, comprendido en el artículo 23 de la Constitución, incluye también el derecho a permanecer en los mismos, por lo que el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores y, eventualmente, a la de los elegidos.

Establece a continuación una distinción fundamental entre los concejales, elegidos directamente por los ciudadanos, y los alcaldes, elegidos por los concejales, y termina por afirmar que la doctrina sentada no es de aplicación a la destitución de los alcaldes por tratarse de una elección de segundo grado entre los concejales.

En la práctica, la Sentencia opta por restituir como concejal al antiguo alcalde de Andújar, por entender que tiene un derecho constitucional a permanecer en su cargo durante todo el período para el que ha sido elegido, negándole, sin embargo, idéntico derecho para permanecer en el cargo de alcalde, cargo para el que ha sido elegido únicamente por la voluntad de los concejales.

Como pronunciamiento secundario en este contexto, pero de importancia práctica, se puede señalar que el Tribunal afirma que no procede declarar la nulidad de los actos jurídicos realizados por la Corporación Local durante el período en que el antiguo alcalde de Andújar ha sido ilícitamente privado de su cargo, sino que, por el contrario, dichos actos deben ser mantenidos en virtud del «principio de buena fe que ha de guiar la relación entre los administrados y la Administración».

Esta Sentencia, por lo tanto, abre camino, por vía negativa, para la presentación y aprobación de mociones de censura de los alcaldes, ya que la Constitución no protege su derecho a permanecer en dicho cargo.

La segunda de las decisiones del Tribunal Constitucional es el Auto

de 11 de enero de 1984, en relación al recurso de amparo sobre los acuerdos del Ayuntamiento de Rincón de la Victoria (Málaga) por los que se destituye al alcalde de dicha Corporación.

Este Auto se refiere ya de manera central al problema que estamos debatiendo, y comienza por afirmar que la cuestión puede ser considerada como una laguna legal que el juzgador debe de colmar mediante una interpretación sistemática.

El Tribunal concluye de dicha interpretación sistemática que la permanencia en el cargo de alcalde no está cubierta por el artículo 23 de la Constitución y que se puede sostener la posibilidad de destitución de los alcaldes por acuerdo de los concejales.

A partir de este momento van surgiendo diversas Sentencias del Tribunal Supremo (entre ellas: 19 de julio de 1983, 27 de marzo de 1984 y 10 de octubre de 1984) en las que se va perfilando dicha posibilidad, y fundamentalmente el procedimiento para su aplicación. Con ello podemos afirmar que, a la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General en junio de 1985, la cuestión estaba suficientemente clara en cuanto al terreno de los principios, es decir, la posibilidad de la moción de censura; pero, por el contrario, la doctrina jurisprudencial contenía notables divergencias en cuanto a los aspectos procedimentales del problema.

### III. LA NORMATIVA APLICABLE

El legislador fue consciente de la necesidad de contemplar en una norma la respuesta al problema planteado, tanto en lo que se refiere a la posibilidad o no de presentación de una moción de censura como lo relativo a cuestiones procedimentales.

La cuestión se abordó por primera vez en la redacción de la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985.

Dicha Ley sufrió, a lo largo de su discusión parlamentaria, sucesivas modificaciones, y al final se optó por remitir la materia a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que se estaba elaborando de forma paralela.

En este sentido, la Ley de Bases de Régimen Local se limita a recoger en el artículo 22.3 la competencia del Pleno del Ayuntamiento para votar una moción de censura al alcalde, pero que se rige por lo dispuesto en la legislación electoral. En idénticos términos se pronuncia el artículo 33.3 con respecto a las Diputaciones.

La Ley Orgánica de Régimen Electoral General, de 19 de junio de 1985, recoge el problema en el artículo 197 para los Municipios y 207.3 para las Diputaciones Provinciales.

El artículo 197 establece una moción de censura constructiva, claramente inspirada en lo que el artículo 113 de la Constitución regula con respecto al Congreso de los Diputados y el Gobierno.

En efecto, se afirma en dicho artículo 197 que el alcalde puede ser destituido en su cargo mediante una moción de censura adoptada por

la mayoría absoluta de los concejales, que dicha moción debe ser suscrita al menos por un tercio de los miembros de la Corporación Local, incluyendo el nombre del candidato propuesto, que puede ser cualquiera de los concejales, y que en caso de prosperar la moción el candidato propuesto es automáticamente proclamado alcalde. También inspirado en la regulación constitucional se establece que ningún concejal puede suscribir más de una moción de censura durante su mandato, con lo que pretende evitar la proliferación innecesaria de este tipo de actos.

La regulación de la Ley Electoral es hasta este punto suficientemente clara y representa a nuestro juicio un esfuerzo del legislador por, recogiendo la doctrina constitucional que posibilita la presentación de la moción de censura, establecer una serie de mecanismos que lo rodeen de las garantías y seriedad que un acto de esta naturaleza requiere.

Sin embargo, la propia Ley Electoral contiene una Disposición Transitoria Tercera, según la cual «lo dispuesto en los artículos 197 y 207.3 será de aplicación una vez celebradas las primeras elecciones locales siguientes a la entrada en vigor de esta Ley».

Esta Disposición Transitoria hace que nos tengamos que plantear dos problemas en relación a la normativa expuesta:

1. Determinar el alcance real de la remisión, y fundamentalmente si se trata únicamente de una remisión procedimental, o si es, por el contrario, la propia posibilidad de presentación de una moción de censura la que queda en suspenso hasta la celebración de las próximas elecciones.

2. Si concluimos que la remisión efectuada por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General es sólo procedimental, la pregunta inmediata es cuál es el procedimiento a aplicar durante el período transitorio para hacer efectiva una concreta moción de censura.

#### IV. LA RESPUESTA JURISPRUDENCIAL

Vamos a tratar de responder a las preguntas planteadas mediante el análisis de la jurisprudencia que está surgiendo en estas últimas fechas.

En primer lugar, para analizar la posibilidad de presentación de mociones de censura, atenderemos fundamentalmente a las Sentencias referidas al cese del alcalde de Ceuta y la de la permanencia del alcalde de Santiago, a las que ya hemos hecho alusión con anterioridad. Ambas Sentencias constituyen las primeras decisiones judiciales en aplicación de la nueva Ley Electoral y contienen una doctrina jurisprudencialmente contraria.

En efecto, mientras que, como veremos a continuación, la Sentencia de la Audiencia Territorial de Sevilla entiende que es posible, vigente la Ley Electoral, la presentación de una moción de censura, sin embargo, la de la Audiencia Territorial de La Coruña niega esta posibilidad.

En la Sentencia referida al alcalde de Ceuta, el supuesto de hecho que se plantea es el siguiente:

El 26 de abril de 1985, 14 concejales del Ayuntamiento, de un total de 25, por tanto, la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, solicitan la inclusión en el orden del día de las sesiones del Pleno la votación de una moción de censura constructiva contra el alcalde de la Corporación.

El alcalde atiende a dicha petición, pero fijando el Pleno agotando el plazo máximo legal que autoriza el artículo 46.2.a de la Ley de Bases de Régimen Local, es decir, dos meses, con el objeto de que en el momento de su celebración, el 27 de junio, estuviera ya vigente la Ley Electoral, que a su juicio impedía la aprobación de mociones de censura.

El día 27 de junio se celebra el Pleno y, tras la discusión del asunto, anuncia la no procedencia de votación a la moción de censura, por aplicación de la Disposición Transitoria Tercera, y levanta la sesión.

En ese momento se produce una reacción de los 14 concejales que habían pedido la moción de censura y deciden continuar la reunión, en un local anexo al del salón de plenos, consiguiendo que a la misma asista el secretario de la Corporación, y se produce una elección de nuevo alcalde. Hay que hacer constar que esta sesión se presenta como una continuación de la anterior a pesar de que se celebra en un local distinto, de que parte de los asistentes a la primera no comparecen a la segunda y de que, por transcurso de las doce de la noche, la segunda sesión tiene formalmente fecha del día posterior.

A partir de entonces se produce una situación de conflictividad constante entre los dos alcaldes, incluso con intervención de la Policía municipal, que detiene cumpliendo las órdenes del primer alcalde al recientemente elegido. A pesar de estos enfrentamientos se llega a celebrar una sesión el día 4 de julio en la que se vuelve a votar la moción de censura y se aprueba con los mismos 14 votos. El hecho es que durante un período de varios meses no se sabe a ciencia cierta quién es el alcalde de Ceuta y se produce un parón total en la vida municipal.

Los 14 concejales que habían aprobado la moción de censura, ante esta situación, y en utilización de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, solicitan ante la Audiencia Territorial la nulidad del levantamiento del Pleno al que había procedido el señor alcalde para evitar la votación de la moción de censura, y a partir de ese momento la nulidad de todas las actuaciones del alcalde censurado y, por último, la validez de la votación de la moción de censura y la elección de nuevo alcalde a la que se había procedido.

El alcalde, por su parte, niega la existencia de moción de censura alguna por la entrada en vigor de la Ley Electoral y, además, alega que, desde el punto de vista procedimental, se produjo una nulidad del Pleno en el que se votó dicha moción de censura, entre otras razones por haberse celebrado sin la presencia del alcalde o persona que legalmente le sustituya, tal y como efectivamente exige el artículo 46.2.c, párrafo 2.º de la Ley de Bases de Régimen Local.

El fiscal, por su parte, se pronuncia por la validez de la moción de

censura, ya que a su juicio la Disposición Transitoria Tercera se limita a establecer un plazo *de vacatio* para la aplicación del nuevo procedimiento, sin que quepa entender que durante tal período no pueda producirse destitución de alcaldes, ya que esta posibilidad engarza directamente con la Constitución, como ha puesto claramente de manifiesto la doctrina del Tribunal Constitucional.

El abogado del Estado no considera de aplicación el 197, por la existencia de la Disposición Transitoria Tercera, pero tampoco la normativa anterior, derogada por la Ley Electoral, por lo que se muestra perplejo con respecto al alcance de la remisión de la Disposición Transitoria, y termina por afirmar que si lo que se reenvía es la posibilidad podría plantearse por el Tribunal la cuestión de constitucionalidad sobre la Disposición Transitoria Tercera.

Para el Tribunal, a la hora de determinar el alcance de la Disposición Transitoria, hay que tener en cuenta que antes de la promulgación de la Ley Electoral existía, ciertamente, un vacío legal, pero apunta al hecho de que este vacío legal había sido colmado por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de febrero de 1983 y por diversas Sentencias del Tribunal Supremo, en aplicación del principio de *contrarius actus*. Añade, además, que la propia Exposición de Motivos de la Ley Electoral habla de que la posibilidad del cese ha sido ya consagrada por el Tribunal Constitucional.

Concluye, en definitiva, que si esta Ley recoge la doctrina del Tribunal Constitucional hay que interpretar la Disposición Transitoria Tercera en el sentido de que provoca una remisión del procedimiento a seguir, pero que no puede provocar una prohibición de la moción de censura.

En sentido absolutamente contrario se pronuncia la segunda de las Sentencias que tenemos que tener en consideración para aclarar este primer punto, la de la Audiencia Territorial de La Coruña de 22 de octubre de 1985, referida al alcalde de Santiago.

En esta Sentencia el supuesto de hecho que se plantea es la pretensión de nulidad de la denegación de una convocatoria de Pleno extraordinario para tratar una moción de censura al alcalde.

El día inmediatamente anterior a la entrada en vigor de la Ley Electoral, 13 concejales del Ayuntamiento de Santiago presentan una solicitud de Pleno extraordinario en el sentido expuesto, petición que es desestimada por el alcalde por no ser ajustada a derecho.

La Sentencia se tiene que pronunciar, en primer lugar, sobre si la normativa aplicable es la anterior a la Ley Electoral o, por el contrario, la prevista en la nueva Ley Electoral. Hay que recalcar la clara pretensión de los recurrentes de que fuera la anterior a la Ley Electoral, forzando la presentación de la petición del Pleno horas antes de la entrada en vigor de la Ley Electoral.

En este primer punto, el Tribunal afirma que la normativa aplicable es la de la Ley Electoral, ya que «la formulación de mociones de censura... no constituye un auténtico derecho subjetivo que pueda ser adquirido o integrado en la esfera jurídica propia de un titular..., sino

una simple posibilidad de actuación que sólo puede ejercitarse mientras la Ley la mantenga».

Coherentemente con este principio, el Tribunal afirma que la Disposición Transitoria Tercera afecta no sólo al procedimiento, sino incluso a la propia posibilidad de votación de una moción de censura, y termina afirmando la procedencia de la denegación del Pleno extraordinario y negando el derecho de los concejales a la presentación de una moción de censura.

Ambas Sentencias, como se ve, arrancan de un punto de vista absolutamente distinto que lleva a resultados completamente diferenciados.

Para la Audiencia Territorial de Sevilla la posibilidad de presentar y votar una moción de censura forma parte del contenido constitucional de actuación de los concejales, y es, por lo tanto, innegable por la Ley, que ciertamente puede establecer procedimientos determinados para su ejercicio, e incluso, como es el supuesto de la Ley Electoral, remitir esos procedimientos a fechas posteriores, pero que en ningún caso puede negar, ni siquiera temporalmente, esta posibilidad. Por su parte, la Audiencia Territorial de La Coruña trata el problema no desde el punto de vista de la legalidad constitucional, ya que considera tan constitucional que los concejales puedan cesar al alcalde como que se les impida tal posibilidad, y concluye que estamos ante un asunto estrictamente de legalidad, de forma que antes de la entrada en vigor de la Ley Electoral la posibilidad de moción había sido admitida por la jurisprudencia, pero la Ley Electoral ha suspendido de forma lícita esta posibilidad.

Desde mi punto de vista es mucho más ajustada la doctrina expuesta en la Sentencia de la Audiencia Territorial de Sevilla. En efecto, el dato central a considerar es la existencia de una Sentencia del Tribunal Constitucional que ha consagrado el derecho constitucional de los concejales a permanecer en sus puestos durante toda la legislatura, pero no el de los alcaldes, reconociendo, por lo tanto, que ese eventual derecho de los alcaldes cede ante el derecho de los concejales de elegir y revocar alcalde.

Creemos, por lo tanto, que la remisión de la Disposición Transitoria Tercera es una remisión estrictamente de procedimiento, es decir, desde otro punto de vista, que la posibilidad de presentación y aprobación de una moción de censura continúa presente, por imperativo constitucional, en el sistema de relaciones de las Corporaciones Locales.

El problema se centra, por lo tanto, en determinar cuál es el procedimiento concreto que se debe emplear para la presentación, aprobación y votación de una moción de censura.

Vamos a estudiar este procedimiento fijándonos en diversos momentos procesales.

### 1. *Requisitos para la celebración de un Pleno*

Partimos, por tanto, de la consideración de que el artículo 23 de la Constitución protege tanto la elección de alcaldes y concejales como el derecho a ocupar sus cargos y a desarrollar todas sus facultades, entre

las que están, sin duda, las de solicitar la celebración de un Pleno extraordinario y votar los acuerdos.

Con carácter general, el artículo 46.2.a de la Ley de Bases de Régimen Local establece la necesaria convocatoria de un Pleno a petición de 1/4 del número legal de los concejales, sin que dicho Pleno pueda demorarse, en cuanto a su celebración, por más de dos meses desde su solicitud.

Los alcaldes solamente pueden oponer a una petición de este tipo su denegación cuando se trate de una petición no ajustada a derecho, por razones formales o materiales. En el caso del alcalde de Santiago ésta fue la vía seguida, negándose a convocar el Pleno por no proceder jurídicamente la votación de una moción de censura.

Ahora bien, si, como defendemos en esta nota, se considera que la votación de una moción de censura es parte del contenido de actuación de los concejales, hay que concluir que los alcaldes están obligados a convocar el Pleno, aunque se refieran a su propia votación de censura.

Ante la denegatoria de una convocatoria caben, en principio, dos vías distintas a ser utilizadas por los concejales:

a) Solicitar de la autoridad gubernativa competente, según el reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas en régimen local, la aplicación del artículo 193.2 del Reglamento de Organización de las Corporaciones Locales, es decir, que la autoridad ejecutiva ordene al alcalde la convocatoria de un Pleno en cuatro días.

Sobre esta facultad de las autoridades gubernativas con respecto a los municipios se ha pronunciado recientemente el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 5 de diciembre de 1984, admitiendo este tipo de actividad, que no se considera contraria a la autonomía municipal, ya que se ejerce por razones de legalidad, y afirmando que se ha de ejercer por la instancia que tenga competencias en régimen local, en el caso concreto tratado por el Alto Tribunal a la generalidad, y en general por todas las Comunidades Autónomas con competencias en materias del 151.

b) Presentar un recurso contencioso-administrativo, por la vía de protección jurisdiccional del derecho fundamental, ante la Audiencia Territorial, por desestimación, por silencio negativo, de su petición de celebración del Pleno, tal como, efectivamente, sucedió en el caso del alcalde de El Grove.

Ahora bien, junto a estas dos posibilidades, la jurisprudencia ha admitido también la viabilidad de la continuación legal de un Pleno tras el intento del alcalde de levantarlo para evitar la votación, e incluso la validez de sus acuerdos.

Tal es, en efecto, la doctrina sentada por la Audiencia Territorial de Sevilla en el caso del alcalde de Ceuta. La Audiencia, en este caso, consideró que no había en realidad una nueva convocatoria de Pleno, sino que era una continuación del que válidamente se estaba realizando.

Desde esta perspectiva, en los razonamientos del Tribunal carece de relevancia jurídica el hecho de que esta «continuación» no estuviera



presidida por alcalde o persona en él delegada, tal y como exige la Ley de Bases del Régimen Local, y ello en base a tres tipos de argumentos:

- El hecho de que la no asistencia del alcalde y de los tenientes de alcalde fue voluntaria, ya que fueron invitados al acto y sólo a su propia voluntad es imputable su ausencia.
- Ante la ausencia de la Presidencia ésta fue sustituida por una Mesa de Edad, es decir, que se actuó precisamente tal y como exige la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para el acto de constitución de las Corporaciones Locales y elección de su presidente.
- Por último, la Audiencia insiste en el hecho de que, de haber existido nulidad en la celebración de este Pleno, tal nulidad fue subsanada en el posterior Pleno en el que en presencia de la totalidad de la Corporación se ratificó la decisión.

En definitiva, nos encontramos ante el reconocimiento de la validez de los acuerdos adoptados en un Pleno que, al menos en su constitución, que coincide con el momento material de toma de dichos acuerdos, aparentemente no reunía las condiciones que para la celebración de los Plenos prevé la Ley de Bases de Régimen Local.

Esto no significa que la Audiencia autorice una especie de autoconvocatoria de los concejales para la válida celebración de Plenos, ya que un punto fundamental de la Sentencia, si no explícitamente al menos implícitamente, es considerar una cierta unidad del acto, pero sí que se consagra en esta jurisprudencia que los concejales pueden, en determinadas circunstancias, continuar por sí solos un Pleno, a pesar de la oposición del alcalde, y en estas condiciones adoptar acuerdos válidos.

Nos encontramos ante un conflicto de intereses de difícil resolución y cuya problemática desborda el acto de la elección del alcalde. En efecto, si admitidos que el alcalde puede levantar una sesión de la Corporación Local en el momento que lo considere oportuno se estaría impidiendo el ejercicio de la función de los concejales, ya que se impediría el voto de cualquier proposición contraria al punto de vista del alcalde.

Ahora bien, si, desde la otra perspectiva, admitidos que los concejales pueden celebrar sesión plenaria al margen del alcalde y adoptar los acuerdos que consideren oportunos, evidentemente, estaríamos vulnerando todas las normas procedimentales de funcionamiento de las Corporaciones Locales y prácticamente terminando con la figura del alcalde.

La solución que demos a este conflicto debe de tratar de situarse en un lugar intermedio entre el legítimo ejercicio de ordenación del funcionamiento de una Corporación Local, que corresponde al alcalde, y los derechos de los concejales, que comprenden, por supuesto, el votar proposiciones que desagraden al alcalde.

En este sentido, la doctrina sentada en la Sentencia de la Audiencia Territorial de Sevilla parece inclinarse excesivamente del lado de los derechos de los concejales, no tanto por la solución del caso concreto, sino más bien por la rotundidad y generalidad de alguna de las afirmaciones en ella contenida.

## 2. Necesidad de justa causa para la presentación de una moción de censura

El problema de la necesidad o no de la existencia de una justa causa para la aprobación de una moción de censura se plantea de forma central en la Sentencia del cese del alcalde de Palencia, ya que se alega por su defensa el hecho de que el cese se deba a causas oportunistas al margen de los intereses del normal funcionamiento de las instancias municipales.

La Audiencia Territorial se plantea el problema comenzando por recoger dos Sentencias opuestas del Tribunal Supremo.

La primera de ellas, de 27 de marzo de 1984, afirma «la exigencia de causa fundada como una consecuencia derivada de la necesidad de evitar arbitrariedades que redundarían en perjuicio del servicio público y del interés general...; se exige, por tanto, una justa causa, entendiendo como tal aquella que «comporte desprestigio de la corporación en orden al buen concepto público de la institución democrática».

La segunda de ellas, del mismo ponente y de 10 de octubre de 1984, adopta una línea completamente distinta al afirmar «no está dentro de las facultades de esta jurisdicción hacer juicios de valor de conductas y voluntades de los concejales electores del alcalde en punto a las causas que motiven la pérdida de su confianza posterior en el inicialmente elegido».

La Audiencia opta de forma absolutamente correcta por esta segunda tesis; parece, en efecto, descabellado que la jurisdicción contencioso-administrativa entre a controlar las motivaciones políticas que conllevan el nombramiento o el cese de un alcalde.

## 3. Mayoría requerida

Siguiendo la línea jurisprudencial ya clara en el Tribunal Supremo (entre otras, en las Sentencias de 14 de julio de 1983, 27 de marzo de 1984 y 10 de octubre de 1984), las Sentencias analizadas se pronuncian por la teoría del *contrarius actus*, es decir, que bastan las mismas mayorías de concejales que las requeridas para el nombramiento del alcalde, tanto para la constitución del quórum como la toma del acuerdo de su cese, es decir, que bastan la misma mayoría absoluta del número legal de los miembros de la Corporación Local exigida por los artículos 195 y siguientes de la LOREG.

## 4. Carácter de censura positiva

Es uno de los extremos en los que existen discrepancias en las Sentencias analizadas.

El Auto del Tribunal Supremo referido al alcalde de El Grove, siguiendo el modelo constitucional que ha sido también adoptado en la Ley de Régimen Electoral, se pronuncia en el sentido de que el cese de

un alcalde requiere necesariamente un doble acto: la votación del cese y la elección del nuevo alcalde, ambos por mayoría absoluta.

Según esta doctrina, un alcalde solamente es cesado en su cargo cuando los concejales eligen una nueva persona para dicho cargo, y si este segundo requisito no se produce el «censurado» continúa en su cargo sin poder ser sustituido ni por el siguiente de su propia lista ni por el primero de otra lista cualquiera, aunque necesariamente en esta situación los concejales pueden en cualquier momento obligarle a convocar un Pleno para la votación del nuevo candidato.

Sin embargo, la Audiencia Territorial de Valladolid se pronuncia en contra del carácter positivo de la censura, permitiendo el cese de un alcalde sin que exista nombramiento alguno de un nuevo alcalde, ya que, según dicha Audiencia, estamos ante un requisito que estando presente en la LOREG no estaba vigente cuando aconteció el cese del alcalde de Palencia.

Desde mi punto de vista es más ajustada al sentido constitucional de la figura la primera de las interpretaciones; en efecto, la moción de censura de los alcaldes ha surgido jurisprudencialmente por analogía a la existente para el cese de los presidentes de las Diputaciones y, por supuesto, del propio presidente del Gobierno.

En el sistema jurídico español todas las mociones de censura existentes se caracterizan precisamente por su carácter positivo, siguiendo una tendencia prácticamente universal en el Derecho constitucional comparado a partir de la Ley Fundamental de Bonn, cuya intención es dotar de estabilidad a los órganos gubernamentales, sea al nivel territorial que sea, pero especialmente a nivel de Gobierno de la nación, evitando que minorías coaligadas sean capaces de impedir el gobierno de un ente determinado, pero incapaz de ofrecer una alternativa viable, tal y como, efectivamente, mostró de forma dramática la experiencia de la República de Weimar y la llegada de Hitler al poder.

En definitiva, tanto el origen de la Institución, los ejemplos similares en el Derecho positivo, como la propia regulación de la LOREG nos hacen defender que la moción de censura ha de ser constructiva.

Además, con esta exigencia evitaríamos situaciones como la que ha provocado la Sentencia de la Audiencia Territorial de Valladolid, en la que el alcalde fue, efectivamente, cesado por una moción de censura, se suspendió la validez de esa moción de censura y la Sentencia ha dado la razón a los que propusieron y votaron, pero sin pronunciarse sobre la vigencia o no de la suspensión, por lo que en realidad es muy difícil establecer en estos momentos si el alcalde ha sido o no cesado.

##### 5. *Via judicial*

La mayor parte de las Sentencias consultadas contienen alegaciones en torno a la improcedencia de la utilización de la vía de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales directamente, al existir recursos contenciosos electorales aplicables a la elección de alcaldes.

Sin embargo, tal excepción no ha sido recogida por ninguna de las Sentencias, por ello parece que las diferentes Audiencias Territoriales se están pronunciando por la posibilidad alternativa de uso del contencioso-electoral o de la Ley de Protección de los Derechos Fundamentales.

## V. CONCLUSIÓN

En el momento actual de desarrollo de la jurisprudencia es muy difícil determinar el auténtico alcance de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Electoral General, ya que se han producido decisiones judiciales contradictorias.

A nuestro juicio, sin embargo, es altamente probable que se acabe por reconocer que el cese de los alcaldes forma parte del haz constitucional de facultades de los concejales y que, por lo tanto, la Disposición Transitoria Tercera puede ciertamente remitir profuturo un procedimiento determinado, pero no dejar en suspenso el ejercicio de un derecho fundamental.

La Disposición Transitoria Tercera, cuya intencionalidad política es manifiesta, ya que se trataba con ella de evitar la moción de censura de los alcaldes hasta que los mismos fueran elegidos en un sistema en el que estuviera claramente prevista, de forma paralela a como la Disposición Transitoria Cuarta prevé que el Régimen de Incompatibilidades de Diputados y Senadores entrará en vigor después de las siguientes elecciones, es muy posible que termine por revelarse inútil, en el sentido de que no logrará evitar las mociones.

Más aún, en este contexto habría que preguntarse si no resulta perjudicial, ya que, si hay que admitir la posibilidad constitucional del cese de los alcaldes, el artículo 197 de la Ley Electoral daba por lo menos seguridad jurídica en torno al procedimiento a seguir y evitaría infinidad de conflictos que, como se ha demostrado, han seguido surgiendo desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

## VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA

La temática de la legislación electoral local no ha constituido, hasta el momento, objeto de especial atención de la Doctrina del Derecho Público en nuestro país. Señalamos a continuación los principales trabajos realizados que pueden servir para una profundización posterior en el objeto de esta nota.

BASSOLS COMA, Martín: *Jurisprudencia electoral*, «Revista de Derecho Político», núm. 13, primavera 1982, págs. 311-315; núm. 14, verano 1982, págs. 227-237.  
COSCULLUELA, Luis; MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Las elecciones locales* (comentarios a la Ley 39/1978 de 17 de julio), «El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados», Madrid, 1979.

- EMBIU IRUJO, Antonio: *Una interpretación judicial de la Ley de Elecciones locales: sobre la posibilidad de una unión de las listas de concejales independientes a efectos de la atribución de puestos de Diputación provincial* (Sentencia de la Audiencia Territorial de Barcelona de 27 de abril de 1979), Civitas, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 22, julio-septiembre 1979, págs. 437-441.
- ESCUÍN PALOP, Vicente: *Fiscalización jurisdiccional de la expulsión de un partido político de miembros presentados en sus listas para las elecciones locales* (Sentencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Valencia), Civitas, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 28, enero-marzo 1981, págs. 184-188.
- FERNÁNDEZ MIRANDA, Alfonso: *El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa*, «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 4, enero-abril 1982, págs. 123-131.
- FERRET, Joaquín: *La organización política municipal: las elecciones locales*, «Boletín del Centre d'Estudis Urbanístics, Municipals i Territorials», núms. 25-26, abril-mayo 1980, págs. 17-21.
- MOREL OCAÑA, Luis: *La administración local*, Tecnos, 1984, especialmente, págs. 111-141.
- SÁNCHEZ FERRIS, Remedios; SEVILLA MERINO, Julia: «La Ley de Elecciones locales. El voto en la provincia de Valencia», en el volumen colectivo *Parlamento y Sociedad Civil*, Universidad de Barcelona, 1980, págs. 225-254.
- SUBIRACHS, Antonio: *Las elecciones municipales. Normas electorales y Jurisprudencia comentadas*, Plaza y Janés, Madrid, 1979.

Pablo SANTOLAYA MACHETTI

