



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de... solicita mediante escrito de fecha 31 de octubre de 2013, y registro de entrada en Diputación el 7 de noviembre, se emita Informe Jurídico por parte de este Departamento de Asistencia a Municipios, en relación con *las incidencias jurídicas que conllevaría el planteamiento ante el Pleno Municipal de una cuestión de confianza, vinculada a la aprobación de los presupuestos anuales, y si dichos presupuestos no resultaren aprobados, la presentación de la correspondiente moción de censura en el plazo de un mes*; formulándose también una serie de cuestiones sobre el carácter provisional o definitivo que tendría la publicación de la aprobación de los presupuestos, si no se presentara la moción, así como sobre la mayoría exigida para la presentación y aprobación de dicha moción, dadas las especiales particularidades existentes en la representación de los grupos políticos en el Ayuntamiento.

Pues bien, una vez se ha procedido a analizar el texto del escrito y estudiada la legislación vigente de aplicación a las específicas cuestiones planteadas por la Alcaldía, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO.- De los antecedentes referidos por el Alcalde en su escrito, dos hechos consideramos de especial significación. Uno, que recientemente se haya presentado una moción de censura, y otro, que la sesión plenaria convocada al efecto se levantara sin tramitarse la expresada moción, a raíz de la expulsión de dos de los concejales firmantes del partido político por el que fueron elegidos y adscritos al grupo municipal al inicio del mandato, según se hace constar en un escrito remitido al Ayuntamiento por la representación legal del referido partido político, en el que se comunica a éste la expulsión como afiliados de los dos concejales y la desautorización para representar al partido y al grupo político municipal en el Ayuntamiento.

En este sentido, es oportuno recordar lo dispuesto en el artículo 197.1, letra a), de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG, en



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



adelante), según la redacción dada a dicho precepto legal por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero (LO 2/2011, en adelante), que dice lo siguiente:

"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 Concejal 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".

La modificación introducida en el precepto legal citado por la LO 2/2011 persigue la finalidad de intentar evitar las mociones de censura promovidas por aquellos concejales que hubieran dejado de pertenecer al grupo político municipal constituido al inicio del mandato, mediante el incremento del número de firmas necesarias para presentar dicha moción y el refuerzo consiguiente de la mayoría absoluta requerida a tales efectos. Lo cierto es que, a pesar de que la mencionada modificación utiliza una deficiente técnica normativa que ha conllevado diversas dudas interpretativas, como mas adelante expondremos, sin embargo queda clara la pretendida intención de que se respete la voluntad originaria del electorado, cuando la Ley alude en su exposición de motivos a una *"anomalía que ha incidido negativamente en el sistema democrático y representativo y que se ha conocido como transfuguismo"*.

Añadiendo más adelante: *"Probablemente con esta reforma no se podrá evitar que sigan existiendo «tránsfugas», pero sí que con su actuación modifiquen la voluntad popular y cambien gobiernos municipales. Todos los partidos han sufrido la práctica de personas electas en sus candidaturas que abandonan su grupo y modifican las mayorías de gobierno. De ahí que fuera una necesidad imperiosa encontrar una fórmula para que, desde el respeto a la doctrina del Tribunal Constitucional, esto no volviera a producirse.*



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Se trata, en definitiva, de una medida de regeneración democrática que contribuirá a eliminar las tensiones políticas y sociales y que favorecerá de cara al futuro la estabilidad en la vida municipal”.

El análisis de la moción de censura presentada recientemente contra el Alcalde, requiere que fijemos nuestra atención en el contenido del escrito de..., partido político por el que fueron elegidos dos de los concejales firmantes de la moción de censura, para proceder a su valoración jurídica. Pues bien, el escrito de..., de manera clara y terminante, pone en conocimiento del Ayuntamiento que los dos concejales que integraban su grupo político *"han sido expulsados como afiliados a..., por decisión unánime de la Asamblea local, como conclusión al expediente disciplinario tramitado en esa Asamblea"*; añadiendo más adelante que *"de igual manera por decisión de la Dirección Provincial de... quedan desautorizados para representar al partido y a su grupo municipal en el Ayuntamiento"*. Afirmaciones tajantes que acreditarían suficientemente la expulsión de los aludidos concejales del citado partido y, por tanto, la entrada en juego de lo dispuesto en el artículo 73.3, párrafo sexto, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL, en adelante), que contempla dos posibles causas para dejar de pertenecer a un grupo político municipal, el abandono voluntario y la expulsión.

El problema surge, no obstante, por la deficiente técnica normativa utilizada por los autores de la LO 2/2011, que al no abordar la cuestión pone “al pie de los caballos” al Secretario Municipal, ya que muy bien podría aducirse que la expulsión de un partido político debe realizarse en el marco de un procedimiento contradictorio, regulado, por cierto, en el artículo 8.3 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LO 6/2002, en adelante), y de conformidad con la doctrina establecida al efecto por el Tribunal Constitucional (TC) [entre otras STC 185/1993 y 218/1988]. En este caso, se estaría en una suspensión de militancia lo que conllevaría, de conformidad con la dictada doctrina constitucional, que no sería suficiente para que los dos concejales dejen de formar parte del Grupo Municipal de... y, por ende, sería inaplicable en la práctica la mayoría reforzada prevista en el artículo 197.1 a) de la LOREG, pues como ya hemos



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



dicho es la expulsión la que determina la adquisición de la condición de concejal no adscrito, de conformidad con el artículo 73.3 de la LRBRL.

Ahora bien, es cierto que incluso para éste supuesto de provisional expulsión de un partido político, una reciente sentencia de 6 de febrero de 2013 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias considera que la suspensión de militancia acordada es suficiente para que opere la exigencia del reforzamiento de la mayoría legal para la tramitación de la moción de censura. Así, el citado Tribunal, que estima la apelación, realiza una valoración finalista de la norma, como deja manifiestamente claro en el fundamento de derecho tercero, al afirmar que la interpretación que realiza de la nueva redacción del art. 197.3 de la LOREG busca hacer útil la reforma legislativa promovida, cuyo objetivo no es otro que luchar contra el transfuguismo. Al mismo tiempo, argumenta que aunque el TC en la Sentencia 185/1993 – a la que antes nos hemos referido – consideró que la suspensión cautelar de funciones y militancia de un afiliado a un partido político no puede equivaler a su expulsión del grupo político municipal al que fue adscrito al inicio del mandato, dicha doctrina constitucional es anterior a la reforma legislativa de la LOREG y, por otra parte, que persistir en dicha interpretación dejaría sin efecto práctico la voluntad del legislador.

Además, la sentencia del TSJ de Asturias se basa en que la redacción del artículo 73.3, párrafo primero, de la LRBRL, parece contemplar otros supuestos en los que un concejal puede pasar a la condición de no adscrito, más allá del abandono o de la expulsión, concluyendo que con la mera suspensión de militancia es suficiente, puesto que, y eso es cierto, con los plazos que se manejan para el procedimiento de expulsión de un partido es imposible que la misma sea efectiva antes del debate y votación de la moción de censura que ha de celebrarse el décimo día hábil desde su presentación en el registro municipal.

Como hemos repetido las dudas que plantea el Alcalde de... traen su origen en la muy mejorable técnica utilizada por la LO 2/2011 reformadora de la LOREG, que no regula nada en relación a este supuesto, remitiéndose a la LRBRL al afirmar que la mayoría reforzada será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, *por cualquier causa*, al grupo político municipal al



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



que se adscribió al inicio de su mandato. ¿No hubiera sido más práctico, útil y claro llevar a cabo la intención legal de ir contra el transfuguismo fijando una mayoría reforzada en todo caso para la moción de censura u otra similar?

Es evidente, por tanto, que la cuestión decisiva será la valoración que se haga del documento que acredita la expulsión de los dos concejales de... en el Ayuntamiento de..., mediante el cual se les desautoriza para representar al partido y a su grupo municipal en el Ayuntamiento, escrito que consideramos fundamental para contestar a la primera de las dudas planteadas.

Pues bien, teniendo en cuenta el escrito de... y los argumentos esgrimidos por el TSJ de Asturias en la sentencia comentada, se puede considerar suficientemente motivada la decisión del reforzamiento de la mayoría absoluta aplicable para la tramitación de la moción de censura presentada, así como de una hipotética moción que en el futuro pudiera presentarse, como después comentaremos. En definitiva, dado que el Pleno Municipal está integrado por once concejales, la mayoría absoluta legal requerida para la presentación de la moción pasaría de seis a ocho por el incremento de los dos concejales que han dejado de pertenecer a su grupo de origen.

SEGUNDO.- Seguidamente, se nos dice en el escrito de petición de informe que el Alcalde tiene intención de presentar al Pleno Municipal una cuestión de confianza vinculada a la aprobación de los presupuestos municipales, de forma que si los presupuestos no llegaran a ser aprobados quedaría abierta la posibilidad de presentar una nueva moción de censura contra el Alcalde en el plazo de un mes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 197 bis.5 de la LOREG, lo que ha suscitado una serie de dudas que pasamos a analizar.

Con carácter preliminar cabe decir que el planteamiento de la cuestión de confianza, vinculada a la aprobación de los presupuestos de las Corporaciones Locales, se regula en el artículo 197 bis de la LOREG como una potestad más del Alcalde. Es un instrumento con que cuenta el Alcalde para aprobar los presupuestos de la Corporación, cuando no goce de mayoría para ello, cuyo objetivo último es dotar de estabilidad al Ayuntamiento en lo que a las cuentas municipales se refiere.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Además de la LOREG, el artículo 22.3 de la LRBRL dispone: *"Corresponde, igualmente, al Pleno la votación sobre la moción de censura al Alcalde y sobre la cuestión de confianza planteada por el mismo, que serán públicas y se realizarán mediante llamamiento nominal en todo caso, y se rigen por lo dispuesto en la legislación electoral general"*.

Para que el Alcalde pueda presentar la cuestión de confianza se exige –como requisito previo– que el acuerdo de aprobación de los presupuestos, objeto al que se vincula, haya sido sometido a debate y votación en un Pleno anterior, en el que no se hubiera obtenido la mayoría necesaria para su aprobación – en éste caso, mayoría simple de los miembros presentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 en relación con el 47 de la LRBRL –; requisitos ambos que comprobamos han sido cumplidos en cuanto que se celebró un pleno corporativo del pasado día 17 de octubre sin que fueran aprobados.

El artículo 197 bis.5 de la LOREG regula de manera singular la cuestión de confianza que se vincule a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales como es el aquí planteado, con la siguiente especialidad, se entenderá otorgada la confianza y aprobados los presupuestos tanto si éstos resultaran aprobados expresamente por mayoría simple, al ser el quórum de votación exigido para la aprobación de los presupuestos por su remisión a la LRBRL, como si, en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza, no se presentara una moción de censura con candidato alternativo a Alcalde, o de presentarse si ésta no prosperara.

En otras palabras, que previamente a la convocatoria de la sesión para la elección de nuevo Alcalde –que es el supuesto normal de una cuestión de confianza vinculada al resto de supuestos–, cuando dicha cuestión se vincule a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales, se exige que en el plazo de un mes se presente una moción de censura con candidato alternativo a Alcalde o que presentada no prospere, sin que, en este caso, sea aplicable la limitación establecida de que ningún concejal pueda firmar durante su mandato más de una moción de censura.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



TERCERO.- La primera de las dudas que plantea el Alcalde ya ha sido contestada, pues la mayoría legal requerida para la presentación de la indicada moción de censura ligada a una cuestión de confianza, en el hipotético caso de que aquélla llegara finalmente a presentarse, sería la misma que se exige para la presentación de cualquier otra moción de censura.

Eso se deduce, al menos, de la lectura del artículo 197 bis de la LOREG, según el cual, la única excepcionalidad en la tramitación de una cuestión de confianza vinculada a la aprobación de los presupuestos es la establecida en el párrafo segundo del apartado 5, cuando dispone que, *"A estos efectos, no rige la limitación establecida en el apartado 2 del artículo anterior"*. Es decir, respecto de lo dispuesto en el artículo 197 – regulador de la Moción de Censura, en general – lo único que no procede es la limitación de que ningún concejal puede firmar durante su mandato más de una moción de censura, por lo que consideramos que es de aplicación el resto del contenido literal de la regulación efectuada por el artículo 197 de la LOREG, en la redacción dada a éste por la LO 2/2011, que anteriormente hemos analizado.

Por lo tanto, dado que se ha producido la expulsión de dos concejales del partido político por el que fueron elegidos originariamente y al que no pueden representar, consideramos que existe motivación y, por ende, razonamientos legales suficientes para la exigencia del reforzamiento de la mayoría absoluta del número legal de miembros, pasando de seis a ocho concejales aquellos que deben presentar al menos la hipotética moción de censura. Si no se cumpliera con ésta exigencia no se podría formalizar la moción de censura, ni procedería convocar la sesión y, además, quedarían aprobados los presupuestos a que se vinculaba la cuestión de confianza, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 197 bis.5 de la LOREG, cuando dice que: *"En este caso se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a Alcalde, o si ésta no prospera"*.

CUARTO.- La siguiente duda planteada por el Alcalde se refiere a la mayoría exigida, no ya para presentar la moción de censura ligada a la cuestión de confianza,



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



sino para que prospere dicha moción, que habría de presentarse en el plazo de un mes y una vez rechazada la cuestión de confianza vinculada a la aprobación de los presupuestos municipales.

Como ya hemos apuntado, la figura de la moción de censura a los Alcaldes conlleva problemas de todo tipo, debido a la mala técnica legal utilizada en su regulación, como es la doble vía legal que afecta a este mecanismo de control municipal, en cuanto aparece regulado en el artículo 22.3 de la LRBRL, que remite, a su vez, a la LOREG para incidir de manera determinante en su régimen jurídico.

Efectivamente, de una parte es de aplicación lo dispuesto en artículo 22.3 de la LRBRL, que únicamente dispone que corresponde al Pleno la votación sobre la moción de censura contra el Alcalde, remitiéndose en todo lo demás a "*lo dispuesto en la legislación electoral general*", esto es, en la LOREG, cuyo artículo 197 es el que dispone que el alcalde pueda ser destituido mediante moción de censura y el que establece las normas para su presentación, tramitación y votación.

De otra parte, la LO 2/2011 modificó los apartados a) y e) del artículo 197.1 de la LOREG, pero no la letra f) del mismo, por lo que consideramos que dicho apartado sigue vigente en su redacción anterior, aunque debemos apuntar que dicho criterio no es unánime, en cuanto que existen dudas razonables sobre la supervivencia jurídica de la citada letra f), cuyo contenido literal es el siguiente: "*El candidato incluido en la moción de censura quedará proclamado Alcalde si ésta prosperase con el voto favorable de la mayoría absoluta del número de Concejales que legalmente componen la Corporación*".

A tenor de lo anterior, y partiendo del hecho cierto de que el citado apartado 1 f) no ha sido modificado por la LO 2/2011), sería lógico concluir que para la aprobación de la moción sería suficiente con el voto favorable de tan solo seis concejales, que es la mayoría absoluta de los once miembros que integran la Corporación, dando lugar así a la paradoja de que se exigiría un número inferior al necesario para formalizarla, es decir, seis más dos de los concejales expulsados del Grupo Municipal por el que fueron elegido, tal y como exige la letra a) del artículo 197.1, en la redacción dada por la LO 2/2011 que modifica la LOREG.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



QUINTO.- A continuación, en el supuesto de que quedara otorgada la cuestión de confianza vinculada a los presupuestos, el Alcalde formula la siguiente cuestión *¿se debe realizar una publicación provisional de los presupuestos y posteriormente la definitiva o directamente se publicaría la aprobación definitiva?*

Lo primero a reseñar en este punto es que la formación de los presupuestos está atribuida al Alcalde, de conformidad con lo establecido en el artículo 168 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL, en adelante), correspondiendo su aprobación al Pleno Municipal, tal y como dicta el artículo 169 del citado texto legal.

Lo importante a tener en cuenta es que mediante la cuestión de confianza vinculada a la aprobación de los presupuestos municipales, el Alcalde trata de someter a la consideración del Pleno la confianza de éste en su gestión, a través de la aprobación de los presupuestos presentados. En otras palabras, ante la situación creada tras el rechazo de los presupuestos presentados inicialmente, el Alcalde solicita la confianza del Pleno en su gestión, vinculando ésta a la aprobación de los presupuestos rechazados con anterioridad y no a otros distintos.

A nuestro entender, el mecanismo establecido en el artículo 197 bis de la LOREG conlleva que el Pleno Corporativo vote de manera clara y sin dilaciones ni enmiendas los presupuestos presentados y vinculados a la cuestión de confianza, pues, a través de ésta se pone en marcha un mecanismo extraordinario, excepcional y especial de aprobación definitiva y no inicial de los presupuestos municipales, ya que si no fuera así se desvirtuaría la finalidad perseguida por el precepto legal. En ese sentido se ha pronunciado, al menos, la mayoría de la doctrina científica y numerosas sentencias de Tribunales, aunque no todas las sentencias son unánimes.

A este respecto, es significativa la Sentencia de 17 febrero de 2004 del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), al juzgar un caso similar a la cuestión planteada por el Alcalde de..., es decir, si la cuestión de confianza conlleva la aprobación inicial o definitiva de los presupuestos municipales, al afirmar, en su Fundamento de Derecho Segundo, que *"la solución*



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



adecuada es, sin duda, la consideración de definitiva. La aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General desplaza a la Ley de Haciendas Locales. Los presupuestos se entienden aprobados de forma unitaria, no pueden ser sometidos a información pública ni objeto de reclamación. Una interpretación contraria a dicho planteamiento violentaría los artículos 197 bis 5. de la LOREG –que hemos transcrito– y 3.1 del Código Civil: "Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas". Añadiendo, a continuación, que "La expresión in fine "espíritu y finalidad de aquellas" es relevante, sin duda, al caso. Es, en consecuencia, una aprobación definitiva ope legis. Otra concepción permitiría el bloqueo en la gestión del gobierno; precisamente lo que intentaba impedir la reforma de la Ley Orgánica 5/1985 operada por Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, la cual en el preámbulo, en relación a la moción de confianza, dijo: "Se trataría con ello dotar a los Ayuntamientos de un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo en el proceso de toma de decisiones en las materias señaladas, que tienen la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal.

Únicamente queda por decir que la ejecución de los presupuestos municipales corresponde al Alcalde, de conformidad con los artículos 183 al 193 del TRLHL y según la distribución de competencias efectuada por los artículos 21 y 22 de la LRBRL, por lo tanto, corresponde también a éste dictar los distintos actos que lleve aparejada la aprobación definitiva de los mismos, entre ellos, su publicación definitiva.

Tras las conclusiones a que hemos llegado en los puntos anteriores, creemos innecesario abordar el análisis de la última de las cuestiones planteadas, en la que se plantea la hipótesis de que tuviera que realizarse una publicación de la aprobación provisional de los presupuestos.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho,



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



y no suple en caso alguno a otros informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 22 de noviembre de 2013