

MECANISMOS DE CONTROL MUNICIPAL: ESPECIAL REFERENCIA A LA CUESTION DE CONFIANZA.

José Enrique CANDELA TALAVERO
Secretario-Interventor de la Agrupación
Pozuelo de Zarcón-Villanueva de la Sierra (Cáceres)

SUMARIO:

I.- INTRODUCCION: NOVEDADES DEL PACTO LOCAL.

II.-LA REPRESENTACION MUNICIPAL.

III.-INSTRUMENTOS DE CONTROL MUNICIPAL.

- 1.-MECANISMOS DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL TALES COMO:
- 2.-MECANISMOS PARA LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA POR LOS CIUDADANOS DIRECTAMENTE O A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES:

IV.- LA CUESTION DE CONFIANZA.

1. -LA VINCULACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA AL PRESUPUESTO ANUAL.
- 2.-LA VINCULACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA A REGLAMENTO ORGÁNICO.
- 3.-LA CUESTIÓN DE CONFIANZA Y LAS ORDENANZAS FISCALES.
- 4.-LA VINCULACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA A LA APROBACIÓN QUE PONGA FIN A LA TRAMITACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO GENERAL DE ÁMBITO MUNICIPAL.

V.-TRAMITACION DE LA CUESTION DE CONFIANZA: PROCEDIMIENTO Y LÍMITES.

VI.-CONCLUSION.

VII.- BIBLIOGRAFIA.

I.- INTRODUCCION: NOVEDADES DEL PACTO LOCAL.

Desde la perspectiva parlamentaria, según la profesora ÁLVAREZ VÉLEZ, "control" es la actividad del Parlamento encaminada a supervisar la gestión gubernamental con objeto de verificar el cumplimiento y desarrollo de la Constitución y de las leyes, de comprobar la adecuación de la actuación del Gobierno al programa político que el Presidente sometió a la aprobación de la Cámara en la sesión de investidura e incluso la posibilidad de instar, en su caso, al Gobierno a rectificar su actuación cuando ésta no se ajuste a los parámetros indicados.

¹ ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a I. y ALCÓN YUSTAS, M^a F., "Control parlamentario y exigencia de la responsabilidad política: ¿otra reforma constitucional pendiente?" en GARCÍA ROCA, J., y ALBERTÍ ROVIRA, E., (Coords.), "Treinta años de Constitución, Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2010, pags.973 a 990.

La Carta Europea de Autonomía Local, considera el profesor RODRÍGUEZ ÁLVAREZ ² provocó un notable influjo en las principales reformas incluidas en las “medidas para el desarrollo del gobierno local”, destacando el fortalecimiento de las funciones de control del Pleno sobre el Presidente y los demás órganos, previstas en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril(en adelante, LRBRL) y la mejora de los mecanismos de responsabilidad política del Alcalde-Presidente ante el Pleno, previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio , del Régimen Electoral General, (en adelante LOREG). Esto se realiza mediante la reforma de la moción de censura y la introducción de la cuestión de confianza en el régimen local, con las que también se da satisfacción al principio del art. 3.2 de la Carta Europea de Autonomía Local para asegurar la responsabilidad de los órganos ejecutivos frente al componente representativo (SSTS de 18 julio de 1997 y 5 marzo de 1999 y STSJ Comunitat Valenciana de 5 enero de 2006) y equilibrar adecuadamente el fortalecimiento de la capacidad de gestión del Alcalde a costa del Pleno.

El «Pacto Local» (el primero), que nacen en la sede de la Federación Española de Municipios y Provincias(FEMP), tienen por fin su plasmación jurídica en el año 1999, mediante una gran reforma de varias leyes ordinarias y orgánicas, en especial de la Ley de Bases de Régimen Local en esencia la reforma de 1999 ,señala ALMONACID LAMELAS ³ aumenta cuantitativa y cualitativamente las competencias de los Alcaldes-Presidentes, y como contrapeso incrementa asimismo las facultades de control por parte del Pleno (moción de censura y cuestión de confianza fundamentalmente). También trata de salvaguardar de manera más efectiva la autonomía local, y por ello se incorpora un procedimiento específico en el articulado de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: los conflictos en defensa de la autonomía local. Autonomía, considera el profesor JORDANO FRAGA ⁴ que es definida de modo negativo, no es asimilable al concepto de soberanía, en tanto que poder limitado que «en ningún caso puede oponerse a la unidad» ni se reconoce para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación autonomía no significa libre autodeterminación o ausencia de controles (STC 4/1981, de 2 de febrero). Desde la organización territorial de España que refleja en el art. 137 CE, en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional en esta sentencia mencionada de 2 de febrero de 1981, se manifestó para señalar que dicho artículo “refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía” las cuales constituyen “elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional”. Precepto que pretende revalorizar el profesor GARCÍA ROCA ⁵ al calificarlo como “*el dintel de todo el Título VIII, la norma que fija el basamento en el que el resto de las*

² RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M.:” *La Carta Europea de la Autonomía Local y el Pacto Local*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 10, Quincena del 30 Mayo al 14 Junio 1999.

³ ALMONACID LAMELAS, V.,” *El sistema de determinación de las competencias locales ante el segundo Pacto Local. Situación actual: exposición y crítica. Propuestas de mejora: el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local y las mociones de la FEMP*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 18, Octubre, 2005.

⁴ JORDANO FRAGA, J.,” *La Autonomía Local en Andalucía: Balance, perspectivas y algunas pautas para la segunda descentralización*”, Revista de Administración Pública nº 158. Mayo-agosto 2002. (Estudio completo sobre la Autonomía Local, véase, Sosa Wagner, F.,”*La Autonomía Municipal*”, Revista de Administración Pública, nº100-102. Enero-diciembre, 1983 y MUÑOZ MACHADO, S., “*Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones Públicas*”, Revista de Administración Pública, nº100-102. Enero-diciembre, 1983.

⁵ GARCÍA ROCA, F.J., “*El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad*”, Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 282, enero-abril, 2000, págs. 27.

disposiciones constitucionales deben comprenderse antes de ser interpretadas". Esta reforma ,apunta VELASCO MURIAS ⁶ buscó determinar el papel de las Entidades Locales en el Estado autonómico, redefinir su régimen competencial y respetar y fomentar su autonomía a través de la oportuna descentralización de competencias administrativas.

Se introduce pues por primera vez en nuestro Derecho local la institución de la cuestión de confianza, que pretende "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 materias que tienen la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal" vinculando la confianza a la aprobación de acuerdos concretos de naturaleza inequívocamente estratégica, como son los Presupuestos, el Reglamento Orgánico, el Planeamiento Urbanístico General o las Ordenanzas Fiscales (preámbulo de la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General). De esta forma, si se aprueban tales acuerdos, se entiende concedida la confianza al Presidente de la Corporación y en caso contrario, se entenderá denegada, con el efecto de que cesará automáticamente, debiendo precederse a elegir nuevo Presidente por el Pleno. No obstante, debe reseñarse que en la tramitación parlamentaria se cambió este esquema en el caso de los Presupuestos a los que se hubiese vinculado una cuestión de confianza. En tal caso, si no se otorga la confianza, el Presupuesto resulta aprobado si en el plazo de un mes no se presenta una moción de censura contra el Presidente de la Corporación, resultando igualmente aprobado si ésta no prospera. En definitiva, la cuestión de confianza cumple con una función política específica: permite hacer patentes y públicos los apoyos perdidos y los cambios de posición política que están afectando a la gobernabilidad de la Entidad local, y obligan a todos los miembros del Pleno a definirse formalmente ante las situaciones de bloqueo.

II.-LA REPRESENTACION MUNICIPAL

Con carácter previo al análisis de los distintos mecanismos de control y fiscalización, parece conveniente precisar que la titularidad del Derecho a la participación política establecido en el artículo 23 de nuestra Constitución corresponde a los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como titulares de dicho cargo, tal y como precisa la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 36/1990 de 1 de marzo. Lo anterior se destaca, dice LÓPEZ OLIVARES ⁷ porque corresponde a los concejales la titularidad de ese derecho fundamental y su ejercicio, sin que pueda resultar mediatizado. El carácter indirecto de la elección del Alcalde consagrado en nuestra norma constitucional (art.140CE), nos hace considerar la cuestión de confianza como un posible instrumento o mecanismo que, al igual que en el Estado y en las Comunidades Autónomas (art: 112 CE), pueda plantearse en el ámbito municipal.

En este sentido resulta interesante recordar la postura del Tribunal Constitucional que, con anterioridad al reconocimiento legislativo de la moción de

⁶ VELASCO MURIAS, L.F., "El Pacto Local: la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local", El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 10, Sección Colaboraciones, Junio, 1999.

⁷ LÓPEZ OLIVARES, F., "La responsabilidad política en el ámbito municipal", El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 13, Quincena del 15 al 29 Jul. 1997.

censura contra los Alcaldes, vino a respaldar la posibilidad de su aplicación en las SSTC de 4 de febrero y 14 de julio de 1983. En concreto, esta última destaca el hecho de que sea la voluntad de los Concejales la que hace al Alcalde depositario de los destinos del Ayuntamiento y la norma que les confiere, como primera de sus decisiones, la elección del Alcalde, de acuerdo con los artículos 137 y 140 de la Constitución, y conforme a los principios que inspiran el ordenamiento jurídico, permiten sostener la posibilidad de destitución del Alcalde por el acuerdo de los concejales.

Por lo tanto y teniendo en cuenta que el Municipio es un ente territorial de naturaleza política y que está dotado de funciones de gobierno, correspondiendo al Pleno la función de dar el respaldo y controlar políticamente a quien ha respaldado, cabe entender que se pueda articular la cuestión de confianza como mecanismo específico dentro del Reglamento Orgánico. La iniciativa para plantearla correspondería al Alcalde y tendría como finalidad comprobar el respaldo político que tiene para cumplir un programa, para modificarlo, para superar una oposición acreditada en el Pleno o para plantear y llevar a cabo una decisión política que se considera de especial trascendencia. En el caso de que la confianza no sea otorgada, el Reglamento debe articular el procedimiento al efecto, en función del planteamiento que determinó la confianza solicitada, con los efectos, para determinados casos, de la renuncia que deberá presentarse bien sea de manera expresa, que sería el sistema normal, o incluso de manera tácita.

III.-INSTRUMENTOS DE CONTROL MUNICIPAL

Fundamento del Estado de Derecho y elemento consustancial a la democracia representativa es la existencia de mecanismos de fiscalización a quien ejerce potestades y es titular de funciones ejecutivas. Elemento de control con cobertura en el ordenamiento jurídico que encuentra reflejo a nivel internacional en el art. 8 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 para el que "1.- todo control administrativo sobre las Entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley. 2. Todo control administrativo de los actos de las Entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales. Sin embargo, tal control podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades locales. 3. El control administrativo de las Entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar", (STS 21 Febrero de 1994) y constitucional en los artículos 9.3 y 103.1 CE al consagrar el principio de legalidad en el actuar de la Administración.

El tema de las competencias de los órganos unipersonales a nivel local, asegura el profesor GONZÁLEZ-VARA IBÁÑEZ⁸, conecta esencialmente con el de las competencias del Pleno. Así quedando reconocida la autonomía local en el art. 137 CE, el Tribunal Constitucional en STC 240/2006 de 20 julio, por primera vez se pronunciaba ante el planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local

⁸ GONZÁLEZ-VARA IBÁÑEZ, S., "Las competencias del Alcalde", El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 11, Junio 2002.

regulado en los arts. 75 bis y ss. LOTC,⁹ definiéndola en si F^oD^o Octavo, como "el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".

Las Corporaciones Municipales, están integradas por Alcaldes y Concejales, en quienes se deposita una confianza que es objeto de control mediante mecanismo de responsabilidad. Esta puede ser jurídica de los miembros de las Corporaciones Locales, en su tradicional clasificación de civil, administrativa y penal, expresamente recogida en los artículos 54 y 78 LRBRL, artículos 60 y 73 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en adelante, TR 781/86 y los artículos 18, 19 y 225 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (en adelante ROF 2568/86) y puede política, que cristalizan a partir de la consideración del Pleno como órgano que ejerce las funciones de control y la fiscalización de los órganos de gobierno (art.22.2.a) LRBRL y 50.2 y 104 ROF 2568/1986). Para delimitar estos órganos municipales no sirve un criterio jerárquico, si bien puede decirse que el Pleno dispone de todas aquellas atribuciones que implican adopción de decisiones políticas de especial trascendencia (aprobación de presupuestos, reglamento orgánico o la votación sobre la moción de censura y sobre la cuestión de confianza) mientras que el Alcalde es, en su condición de concejal, miembro y presidente de la corporación y de todos los órganos colegiados en quien se residen las competencias ejecutivas, con facultades de gestión y ejecutivas: convocando las sesiones, fijando el orden del día, otorgando licencias, planteando cuestión de confianza, de interrumpir las sesiones,... (art. 21.1.LRBRL).

1.- MECANISMOS DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

A/ Derecho de información de los concejales y de los ciudadanos (arts. 18.1.e/,69 y 77 LRBRL).

B/ Ruegos y preguntas (art.82.4 del ROF)

C /Dación de cuenta de resoluciones del Alcalde (art.42 del ROF).

D/ Comisiones de investigación (art.124.3ROF)

E/ Sesiones obligatorias del Pleno (art.46 LRBRL):

F/ Requerimiento de concejales que ostenten delegación ante el Pleno (art 104.1 ROF).

G/Obligatoriedad de Informe del Secretario en asuntos para cuya aprobación se precisa de mayoría cualificada (art. 47.2 LRBRL; art.54.1 b/ TR 781/86; art.173.1 ROF 2568/86 y art.3 RD 1174/1987). Señalando el profesor SÁNCHEZ GOYANES ¹⁰ que la omisión de este informe preceptivo no constituiría motivo de nulidad absoluta pues es

⁹ IBÁÑEZ MACÍAS, A., " Sobre el conflicto constitucional en defensa de la Autonomía Local", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 59, Mayo-Agosto, 2000 y Gómez Barro, G., " Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional por los entes locales", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 57, Septiembre-Diciembre, 1999.

¹⁰ SÁNCHEZ GOYANES, E., "Derecho Urbanístico de Andalucía", 2ª ed., Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2006.

reiterada la jurisprudencia que declara que, para la concurrencia de tal motivo, no basta con que se haya incurrido en la omisión de un trámite del procedimiento, por esencial y trascendente que sea (SSTS de 26 de noviembre de 1979, 4 de enero de 1983, 16 de septiembre de 1995, etc.). Consecuentemente, lo más que esa omisión procedimental puede implicar es una mera infracción del ordenamiento jurídico determinante de la anulabilidad del acto, en nuestro caso, el aprobatorio del Plan, pero sólo cuando aquélla suponga una auténtica disminución efectiva, real y trascendente de las garantías («que dé lugar a indefensión», en expresión legal). La jurisprudencia ha puntualizado que la omisión de informes sólo será relevante a tales efectos cuando «de la emisión de éstos hubiere podido variar la Resolución final administrativa» (SSTS de 17 de junio de 1981, y 16 de septiembre de 1995). Condensan la doctrina jurisprudencial reseñada las SSTS de 3 y 22 de mayo, 10 de diciembre de 1996, 5 de noviembre de 1998 y 13 de noviembre de 2000).

Aunque hay igualmente que señalar que otros pronunciamientos jurisprudenciales, consideraron nulo de los acuerdos adoptados sin el informe preceptivo del Secretario cuando resulte preceptiva su emisión (SSTS 5 de noviembre de 1986, 18 de febrero de 1987, 6 de marzo de 1989,) y cuya ausencia implica omisión de trámite esencial en ese concreto procedimiento administrativo, privándole de las exigencias formales indispensables para alcanzar su fin, pues esa infracción formal cometida sustrae elementos de juicio necesarios para una valoración justa y acertada de la solución adoptada por la Corporación Local, dado que la finalidad del informe es ilustrar al órgano decisor, y sin pueda reemplazarse por el también preceptivo Informe del Interventor.

H/Fiscalización de las cuentas y de la gestión económica bien sea interna por el Interventor Municipal (artículos 213 a 222 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, (en adelante, TRLHL) (ST5 de 30 de noviembre de 2001) y externa por el Tribunal de Cuentas (art. 223 TRLHL).

I/ Remitir contratos al Tribunal de Cuentas (art.29 Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público).

J/ Informe preceptivo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en distintas materias; así cabe señalar el art. 102 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en casos de revisión de disposiciones y actos nulos; art.195.3 Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en casos de nulidad, interpretación y resolución y determinadas modificaciones de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista; responsabilidad patrimonial(art.12 Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (Audiencia Nacional, Sentencia de 5 Febrero de 2010).

2.- ADEMÁS TENEMOS MECANISMOS PARA LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA POR LOS CIUDADANOS DIRECTAMENTE O A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES:

A/ La moción de censura y la cuestión de confianza (art. 197 y art. 197 bis/ LOREG)¹¹

B/ Renuncia (artículos 9 y 40 del ROF y 182 LOREG)

C/ Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio (art 18. 1. g/ LRBRL).

D/ Intervenir en las comisiones informativas y plenos publicidad y participación en las sesiones, obtención de copias y certificaciones de los acuerdos de los órganos de gobierno, consulta de los archivos y registros, participación en los consejos sectoriales, en los órganos colegiados de gestión desconcentrada, plantear preguntas ¿? elevar propuestas, el derecho de petición ya sea individual o colectivo sobre las materias de competencia municipal... (arts.227 y ss. .ROF)

E/ Ceses: (art. 23.1 de la LRBRL 41.3, 46 y 52 ROF).

IV.- LA CUESTION DE CONFIANZA

La Ley 8/1999, de 21 de abril de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, (en adelante LOREG) dio nueva regulación a la moción de censura e introdujo en el ámbito local la institución de la cuestión de confianza, disponiendo su art. 197.bis apartado primero que “El Alcalde podrá plantear al Pleno una cuestión de confianza, vinculada a la aprobación o modificación de cualquiera de los siguientes asuntos:

- a) Los presupuestos anuales.
- b) El reglamento orgánico.
- c) Las ordenanzas fiscales.
- d) La aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal”.

A su vez el art. 22.3 LRBRL dispone que *“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”*.

De esta manera , según la STS 24 de septiembre de 2007 (F^oD^oSexto) “la cuestión de confianza se vincula a cuatro asuntos fundamentales en la gestión municipal, razón por la que de producirse su denegación ,obligan a reconsiderar la actitud de la Corporación y habilitan al Alcalde un mecanismo especial para aprobar

¹¹ *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*, 3^o ed., Ed. La Ley-Actualidad. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados Las Rozas (Madrid), 2005, pags737 a 744.

una propuesta previamente debatida y rechazada por el Pleno de trascendencia en el devenir municipal. La cuestión de confianza, por lo tanto, se convierte en un mecanismo especial de aprobación de una propuesta de la Alcaldía”.

La taxativa limitación objetiva a los asuntos a los que vincular el planteamiento de la cuestión de confianza, no supone sin embargo que ésta se imponga en ningún caso al Alcalde: éste podrá o no discrecionalmente la, para reforzar su posición política y clarificar los apoyos de los grupos políticos representados en el Ayuntamiento ante un asunto esencial para los intereses municipales, e incluso en definitiva ante la opinión pública.

Discrecionalidad que sin embargo, como señala el profesor BLANQUER CRIADO¹² no es un espacio de decisión infinitamente abierto, pues hay ribetes que perfilan la discrecionalidad, y que permiten a los tribunales determinar dónde está la frontera que separa la ilegítima de la legítima arbitrariedad (STS 27 de mayo de 1998 y 21 de enero de 1997). En este sentido la democracia verdadera reside en el denominado Estado de Derecho, cuya característica esencial consiste en que todo poder rige su comportamiento por normas jurídicas. Así todos los actos, señala el profesor CARRO MARTÍNEZ de poder están reglados en el sentido de que incluso los actos de poder más discrecionales están controlados y sometidos a la finalidad del ordenamiento jurídico; en definitiva como apunta el profesor SÁNCHEZ AGESTA la responsabilidad política no supone la inculpación por la comisión u omisión punibles y contrarias a Derecho, sino una ponderación de si ese arbitrio que se concede al político gobernante ha sido o no utilizado con acierto y oportunidad.

1.-LA VINCULACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA AL PRESUPUESTO ANUAL

En primer lugar hay que señalar que la formación del presupuesto corresponde a la Alcaldía (artículo 168 TRLHL) mientras que su aprobación es competencia del Pleno de la Corporación (artículo 169 TRLHL y STSJ Santa Cruz de Tenerife, de 4 mayo de 1998 y STSJ de Asturias, de 14 de junio de 2007). Lo que el Alcalde somete a la consideración del Pleno es la confianza de su gestión, no se trata de someter el Presupuesto a la consideración del Pleno y que éste otorgue o deniegue la confianza, sino que se solicita la confianza del Pleno ante una situación de incapacidad de sacarlo adelante y por eso que no podría el Alcalde vincular la cuestión a unos presupuestos diferentes a los previamente rechazados.

De esta manera, y siendo necesario que el asunto haya previamente obtenido el rechazo plenario, el Alcalde pueda plantear la cuestión de confianza, añadiéndose por el art.197 bis LOREG, en su apartado 5 que "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 a Alcalde y esta no prospera" (la STS 6 de julio de 2005, FºDº Tercero).

Esta vía del artículo 197 bis de la LOREG significa que el derecho al ejercicio del cargo de Alcalde incluye el de la presentación de sus propios presupuestos y el de obtener una votación clara y diáfana sobre los mismos, sin enmiendas ni dilaciones.

¹² BLANQUER CRIADO, D., "Derecho Administrativo", Tomo I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pags.191 a 195 y Carro Martínez, A., "La Democracia Verdadera", Revista de Administración Pública, nº 100-102, Enero-diciembre, 1893, pag.193 y Sánchez Agesta, L., "Gobierno y Responsabilidad", Revista de Estudios Políticos, nº113-114, 1960, pag.38.

La ejecución del presupuesto pertenece a la Alcaldía (artículo 183 a 193 TRLHL), según la atribución de competencias al Alcalde o Pleno previstas en los artículos 21 y 22 LRBRL respectivamente. Para CALVO DEL CASTILLO¹³ en cuanto a la aprobación definitiva del Presupuesto, el objeto de dicho acto no es aprobar de nuevo el Presupuesto, no se presenta de nuevo el Presupuesto a votación, sino resolver las reclamaciones, bien estimándolas, en cuyo caso se incluirán en el Presupuesto, bien desestimándolas, manteniéndose el Presupuesto en los términos de la aprobación inicial.

Por su parte RODRÍGUEZ FERMOSE¹⁴ consideró que el art. 197 bis de la LOREG introduce un procedimiento excepcional y especial de aprobación del presupuesto que no ofrece ninguna laguna legal, sino que exige un esfuerzo de interpretación legal que debe hacerse no arbitrariamente, sino al amparo de los criterios hermenéuticos que el propio Ordenamiento Jurídico contiene y que no son otros que los expuestos del art. 3 del Código Civil, para concluir que la aprobación del presupuesto que dicho procedimiento establece es definitiva y no inicial, pues no puede conseguirse de otra manera la finalidad perseguida por la norma.

Resulta significativo el pronunciamiento de la STSJ de 20 Noviembre de 2006 de Cantabria, al manifestar en su FºDº Tercero, que no comparte el criterio de considerar aprobado definitivamente el presupuesto municipal por haber transcurrido el plazo previsto en el artículo 197 bis por aplicación de su párrafo quinto mencionado. Sobre el fundamento de dicho precepto se ha pronunciado la STS 6 de julio de 2005, para el que ese precepto prevé un mecanismo dirigido a evitar el bloqueo de la toma de decisiones en una materia de tanta trascendencia para la vida municipal como es el presupuesto municipal. Pero ello no significa que, en aras de lograr esa excepcional forma de aprobar el presupuesto, se pueda limitar el debate. El mecanismo más bien sugiere lo contrario: hay un desiderátum de que el presupuesto municipal se logre con un acuerdo adoptado con la mayoría que resulta necesaria y tras el debate que es connatural a la democracia participativa y al pluralismo político; y solamente en el caso de que no se logre la mayoría necesaria para esa aprobación y para la cuestión de confianza que se haya presentado vinculada a tal aprobación, y tampoco prospere o se presente la ulterior moción de censura establecida para esa eventualidad, es cuando opera esa excepcional forma de aprobación del presupuesto municipal». Ciertamente es que esta argumentación la hace al hilo de sostener la posibilidad real de participación de los concejales en el debate. Pero el argumento de fondo es el mismo para el debate ciudadano. No se trata de un mecanismo de aprobación que exima del trámite necesario. Tan sólo solventa el problema de un bloqueo en la votación.

De ahí que el TSJ de Cantabria no comparta el criterio sostenido en la STSJ de Baleares de 17 de febrero de 2004, ya que en el artículo 197 bis de la LOREG no se está regulando un trámite excepcional del presupuesto municipal sino tan sólo un medio de desbloquear una votación y por ello que sea necesario el debate previo para llegar a la aprobación provisional que prevé el artículo 168 TRLHL. Si esta aprobación no se obtiene en el Pleno, cabrá activar la fórmula de desbloqueo

¹³ CALVO DEL CASTILLO, V., "Comentarios a la Ley de Haciendas Locales", (Coord. Domingo Zaballós, M.J.) Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, pags.1228.

¹⁴ RODRÍGUEZ FERMOSE, C., "La «aprobación» del presupuesto del art. 197 bis, punto 5, de la Ley Electoral General, en su redacción otorgada por la Ley Orgánica 8/1999, ha de entenderse definitiva y no inicial", El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 1, Enero 2003.

comentada. Pero a continuación será necesario continuar con el trámite previsto en el artículo 169 del citado texto, exponiéndose necesariamente al público a fin de que los interesados puedan examinarlos y presentar las reclamaciones pertinentes.

No tendría sentido que la participación ciudadana se suprimiera sólo por el hecho de que no exista una mayoría suficiente para la aprobación en el Pleno del Ayuntamiento. De hecho, el artículo 1.1 LRBRL contempla los municipios como “entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos...”.

El efecto de la presentación de una cuestión de confianza está reflejado en el art. 197. 4. LOREG según el cual “En el caso de que la cuestión de confianza no obtuviera el número necesario de votos favorables para la aprobación del acuerdo, el Alcalde cesará automáticamente, quedando en funciones hasta la toma de posesión de quien hubiere de sucederle en el cargo”.

2.-LA VINCULACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA AL REGLAMENTO ORGÁNICO

Conviene partir del art. 4.1.a) LRBRL, al establecer que “*en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas: a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.*”

Al fijar sus notas características el profesor PARADA VÁZQUEZ¹⁵ señala: la generalidad en sentido subjetivo, porque sus destinatarios son definidos de modo impersonal; la abstracción del objetivo de la norma; la novedad o carácter innovativo sobre el ordenamiento jurídico o, en fin, por el criterio formal de lo que el ordenamiento define como reglamentos o actos.

Pues bien sobre su naturaleza jurídica la STS 24 Febrero de 1999, reconoce el carácter normativo del Reglamento de funcionamiento interno municipal. De ello se desprende la necesaria asimilación del régimen de aprobación, modificación y derogación del mismo a las disposiciones de esta índole, sin otras excepciones que las que puedan derivarse de su carácter de norma interna de carácter organizativo. De manera que la naturaleza de disposición general del Reglamento Orgánico Municipal obliga a que para su modificación o derogación hayan de seguirse los mismos trámites que para su aprobación (STSJ de Madrid de 5 Junio de 2007).

Para la composición del Ayuntamiento, el art. 20.1 LRBRL, determina cuáles son los órganos municipales de carácter necesario, reconociendo en el párrafo c) de este mismo apartado ,la potestad de autoorganización complementaria que corresponde a los propios municipios, que se singulariza en el ejercicio de la potestad reglamentaria local para delimitar el establecimiento y regulación de la organización y de las relaciones en el ámbito interno, para procederse a la gestión autónoma del Ente local, conforme a los principios de competencia, reserva de ley, legalidad y jerarquía normativa.

¹⁵ PARADA VÁZQUEZ, R., “*Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*”, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1993, pág. 192.

Fue muy destacada por sus efectos y comentarios la STC 214/89, de 21 de diciembre, criticada por el profesor JIMÉNEZ BLANCO¹⁶ ya que sin más explicación, ni reflexión sobre la autonomía de organización, se declaran contrarios al orden constitucional de competencias los arts. 20.1.c) y 20.2, y también el art. 32 con respecto a las Diputaciones Provinciales. Asimismo se apunta por el profesor CASTELAO RODRÍGUEZ¹⁷ la conclusión a la que se puede llegar, tras la STC 214/89, de 21 de diciembre es que el valor del Reglamento Orgánico ha sido claramente devaluado en cuanto a su jerarquía en el orden de prelación de fuentes, habiendo sido alterado, al desaparecer del ordenamiento jurídico, las normas legales básicas que lo situaban en un rango de aplicabilidad, inmediatamente subordinado a la norma legal básica estatal. Lo que lleva a considerar al profesor SARMIENTO ACOSTA¹⁸ a que tras esta STC “se produce una disminución de la operatividad de los referidos Reglamentos a los cuales se les confiere un papel cuasi residual y complementario de lo complementario”. Ahora bien, la STC 214/89, de 21 de diciembre, así como el Auto aclaratorio de 10 de Enero de 1990, reconocen, no obstante, que la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, no debe desconocer o invadir el ámbito autoorganizatorio de las Entidades Locales, asegurando el Tribunal Supremo (STS de 11 de mayo de 1998, FºDº Primero) que en ningún caso, se establece una delimitación del ámbito material del Reglamento Orgánico de la Entidad municipal hasta el punto de que resulte nula cualquier regulación contenida en él por el solo hecho de que no sea incluíble dentro de lo que, según una concepción estricta, pueda considerarse esencialmente organizativo, siempre que se respeten los límites de las potestades reglamentarias y de autoorganización que reconoce a los Municipios el art. 4.1 a/ LRBRL; añadiendo su FºDº Segundo que la autonomía de las entidades Locales, que comporta un poder de autoorganización y de ejercicio de las potestades administrativas según opciones políticas propias (SSTS 24 y 26 Septiembre de 1997) no puede ignorar la primacía de las leyes estatales sobre los reglamentos aprobados por los Entes locales (SSTS 20 Mayo y 15 Junio de 1992, 30 Abril de 1993 y 12 Noviembre de 1997).

3.-LA CUESTIÓN DE CONFIANZA Y LAS ORDENANZAS FISCALES

Partiendo de la potestad tributaria y la suficiencia financiera de las Corporaciones locales, reconocida en los 133.2 y 142 CE, 106 y 107 LRBRL y art. 105 TRLHL, el art. 4.1. b/ LRBRL atribuye a los municipios, las provincias y las islas las potestades tributaria y financiera.

Disponiendo pues los Municipios de tributos propios y facultades de establecerlos, estas previsiones normativas complementan y delimitan, por cuanto en la Constitución, proclama la STS de 11 Mayo de 1984, no se atribuyen o reservan al Municipio unos fines concretos, los cuales han de ser explicitados por la legislación ordinaria, y por eso que no debe llevarse a considerar que la autonomía sea plena, sino que encontrará límites por el mismo carácter derivado del poder tributario de las Corporaciones Locales y porque también respecto a ellas, como no podía ser de otro modo, la autonomía hace referencia a un poder necesariamente limitado (SSTS de 26

¹⁶ JIMÉNEZ BLANCO, A., "Doctrina Constitucional sobre Régimen Local", CEMCI, nº 33, 1990, pág. 31.

¹⁷ CASTELAO RODRÍGUEZ, J., "Del Reglamento Orgánico al Estatuto Local", El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 7 bis, Abril 2006, pág.1446, Editorial LA LEY.

¹⁸ SARMIENTO ACOSTA, M.J., "La posición ordinamental de los Reglamentos Orgánicos de las Entidades Locales, tras la Sentencia 214/89 de 21 de diciembre del Tribunal Constitucional" REALA, nº 252, págs. 963 a 983.

Enero de 1981 y 14 Julio de 1995). Por tanto la potestad tributaria, en cuanto prerrogativa administrativa mediante la que se imponen obligaciones de contribución económica a las particulares para el sostenimiento de los gastos públicos, según el profesor BERMEJO VERA ¹⁹ se configura jurídicamente débil por cuanto la habilitación administrativa para la imposición de tributos está constreñida por el principio de legalidad (en este sentido la STC de 14 de diciembre de 1995).

Los reconocimientos normativos y sus interpretaciones jurisprudenciales, para que exista la capacidad de autogobierno de los Municipios, nos lleva a considera su potestad para imponer los tributos de carácter potestativo y ordenar los de naturaleza obligatoria vía Ordenanza fiscal, resultando preciso ejercitar el denominado por el profesor JIMÉNEZ ASENSIO "poder de ordenanza" ²⁰, sin el cual el poder de creación normativa sería inexistente y la autonomía, apunta el profesor GARCÍA MORILLO ²¹ perdería uno de sus elementos básicos, su dimensión política.

Estas Ordenanzas fiscales con fundamento, en interpretación del profesor FERREIRO LAPATZA ²² en la voluntad popular, permite finalmente advertir con según el profesor MUÑOZ MACHADO ²³ que la legislación vigente de régimen local ha afirmado la distinción entre órganos deliberantes y ejecutivos, residenciando esencialmente la potestad normativa en los primeros. Al ser la potestad de dictar normas la más elevada por sus efectos de todo orden que puede ostentar una Administración Pública, se pretende la concentración de la misma en el órgano representativo que conecta más directamente con la voluntad popular, el Pleno, y por ser una materia, de trascendencia para la vida municipal que permita presentarse una cuestión de confianza ante el Pleno a ella vinculada.

4.-LA VINCULACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA A LA APROBACIÓN QUE PONGA FIN A LA TRAMITACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO GENERAL DE ÁMBITO MUNICIPAL

La posibilidad de vincular la cuestión de confianza a la aprobación de los instrumentos urbanísticos, se justifica por la importante diversidad de competencias y materias conectadas al urbanismo: medio ambiente, contratos, vivienda, expropiación forzosa, hacienda, actividades y servicios, costas, carreteras ,montes..... ahora bien ,la competencia de las Corporaciones Locales en materia urbanística no puede entenderse aisladamente (STS 14 de diciembre de 1984) sino dentro de un sistema orgánico conjunto en el que las Comunidades Autónomas asumen el papel principal en la fijación de directrices y el control de las actuaciones relacionadas con

¹⁹ BERMEJO VERA, J., "*Derecho Administrativo. Parte Especial*", 7ª ed., Editorial Thomson-Civitas, Cizur menor (Navarra), 2009, pag.91

²⁰ JIMÉNEZ ASENSIO, R., "*Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana*", en Anuario del Gobierno Local 2005, Institut de Dret Públic, págs. 29 a 89 y SÁNCHEZ-GOYANES, E., "*La potestad tributaria local. Problemática jurídica de las Ordenanzas Fiscales*", Revista de Estudios Locales (CUNAL) número extraordinario ("Financiación de las Haciendas Locales"), julio, 2000, págs. 87-115.

²¹ GARCÍA MORILLO, J., "*La Configuración constitucional de la autonomía local*", Ed .Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Diputació de Barcelona, Madrid, 1998, y SÁNCHEZ MORÓN, M., "*La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*", Ed. Civitas, Madrid, 1990.

²² FERREIRO LAPATZA, J. J., "*Análisis constitucional de la nueva Ley Reguladora de las Haciendas Locales*", Revista de Hacienda Autonómica y Local, n.º 55-56, 1989, págs. 43 y ss. y FERREIRO LAPATZA, J. J., "Principios constitucionales informantes de la Hacienda Local" en "*Organización Territorial del Estado (Administración Local)*", Vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985.

²³ MUÑOZ MACHADO, S., "*La diversificación normativa del Ordenamiento Local*", Revista El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados n.º 7 bis, Abril 2006.

este campo, señalándose por SANTOS DIEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ ²⁴ que tras la Constitución, el principio de autonomía municipal impide que el órgano de "tutela" entre en aspectos de oportunidad o discrecionales, pudiendo oponerse a la aprobación definitiva por razones de manifiesta ilegalidad o por ir en contra de los intereses generales o criterios o planificaciones tutelados por la Comunidad Autónoma ²⁵. En este sentido, la STS de 9 de julio de 1990, matizó el control de oportunidad por las Comunidades Autónomas a través del concepto de los intereses locales, aunque como advierte el profesor SÁNCHEZ GOYANES ²⁶ la licitud del control sobre los Entes locales (STS de 21 de febrero de 1994) es plena, en todos aquellos aspectos que tiendan a asegurar el respeto a la legalidad y a los principios constitucionales, por lo que la interpretación del artículo 41 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, a la luz del principio constitucional de la autonomía municipal, se concreta desde luego en el pleno control de la Comunidad Autónoma en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento, en los aspectos reglados del Plan que integran un control estricto de legalidad que comprende desde luego las figuras jurídicas de la desviación de poder y la de los principios generales del Derecho, a cuyas exigencias ha de examinarse el Plan, pues éstos forman parte del ordenamiento jurídico y la Administración (art. 103.1 CE) que no sólo está sujeta a la Ley sino también al Derecho. Por el contrario, no son susceptibles de control por la Comunidad Autónoma todos aquellos aspectos discrecionales del Plan con determinaciones que no incidan en materias de interés supralocal.

V.-TRAMITACION DE LA CUESTION DE CONFIANZA: PROCEDIMIENTO Y LÍMITES

Analizados los asuntos sobre los que el Alcalde puede plantear si quiere, una cuestión de confianza, habiendo estos obtenido el rechazo plenario y sabiendo que planteamiento de la cuestión de confianza se hará por el propio interesado, el Alcalde o Presidente de la Diputación Provincial, siendo además a ellos a quienes corresponde, en exclusiva, el planteamiento de la misma, razón por la cual la figura será poco operativa, tal y como ha demostrado la práctica en otras Administraciones públicas, afirma el profesor De JULIÁN CAÑADA ²⁷, en el caso de que la cuestión de confianza no obtuviera el número necesario de votos favorables para la aprobación del acuerdo, el Alcalde cesará automáticamente, quedando en funciones hasta la toma de posesión de quien hubiere de sucederle en el cargo, estableciendo el artículo 197 bis 4/ LOREG que "la sesión plenaria para la elección de nuevo Alcalde queda convocada automáticamente para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de la votación del acuerdo al que se vinculase la cuestión de confianza, rigiéndose por las reglas contenidas en el artículo 196 LOREG". Sería conveniente, a semejanza de lo regulado respecto de la moción de censura, que el Secretario Municipal remitiera

²⁴ SANTOS DIEZ R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J. "Derecho Urbanístico. Manual para juristas y Técnicos". 7ª Ed. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 2008, pag.625 a 629 y REBOLLO PUIG, M., "Derecho Urbanístico y Ordenación del territorio en Andalucía", Ed. Iustel, Madrid, 2007, pags.80-86.

²⁵ LOBO RODRIGO, A., "Derecho urbanístico de Canarias" (Coord. Villar Rojas, F.J.), Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pags. 212 a 219.

²⁶ SÁNCHEZ GOYANES, E., "Derecho Urbanístico de Andalucía", 2ª ed., Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2006.

²⁷ DE JULIÁN CAÑADA, E., "La modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: Moción de Censura y Cuestión de confianza" El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 21, Noviembre 1998.

notificación indicativa de la convocatoria automática del Pleno a todos los concejales, a fin de evitar que algún o algunos de ellos no asistiese a esa sesión plenaria, que pueden desconocerla debido por ejemplo porque el concejal no asistió a la sesión donde se produjo el debate al que se vinculó la cuestión de confianza o porque desconoce las consecuencias jurídicas de la inmediata convocatoria de la sesión plenaria.

Estableciéndose en el art. 196 LOREG; el procedimiento para la elección del Alcalde, se delimitan no obstante, dos especialidades en función del tamaño de la entidad local, al señalarse en el art. 197 bis, apartado cuarto:” a) *En los municipios de más de 250 habitantes, el Alcalde cesante quedará excluido de la cabeza de lista a efectos de la elección, ocupando su lugar el segundo de la misma, tanto a efectos de la presentación de candidaturas a la Alcaldía como de designación automática del Alcalde, en caso de pertenecer a la lista más votada y no obtener ningún candidato el voto de la mayoría absoluta del número legal de concejales.* b) *En los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes, el Alcalde cesante no podrá ser candidato a la Alcaldía ni proclamado Alcalde en defecto de un candidato que obtenga el voto de la mayoría absoluta del número legal de concejales. Si ningún candidato obtuviese esa mayoría, será proclamado Alcalde el concejal que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de concejales, excluido el Alcalde cesante”.*

Ya que el principio de legalidad, apunta el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA²⁸ otorga facultades de actuación definiendo cuidadosamente sus límites y habilitando a la Administración para su actuación, confiriéndola al efecto poderes jurídicos, en cuanto al sistema de votación, podemos señalar siguiendo a GARCÍA MORAGO²⁹ que por regla general, los acuerdos se adoptan mediante votación ordinaria. Ello no obstante, puede recurrirse a la votación nominal si así lo acuerda el propio Pleno (artículo 46.2.d/ de la LRBRL). Los concejales pueden votar a favor, en contra o abstenerse. En caso de empate, se celebrará una segunda y última votación, siendo determinante el voto de calidad del alcalde si en esta segunda votación se reproduce el empate. En cualquier caso, no cabrá voto de calidad del alcalde en todos aquellos asuntos cuya aprobación se halle sometida a un quórum especial, puesto que este último excluye de raíz las situaciones de empate³⁰. El artículo 197 bis apartado segundo LOREG ha introducido algunas peculiaridades en cuanto a la forma y alcance de la votación de los concejales en el seno de una cuestión de confianza presentada por el Alcalde. Aspecto, éste, que cabe considerar, toda vez que de ninguna norma vigente se desprende o infiere que las cuestiones de confianza no puedan ser debatidas y votadas en una sesión ordinaria del Pleno.

Dicho esto, señalar que el artículo 197 bis.2 de la LOREG prescribe que la votación de las cuestiones de confianza “se efectuará, en todo caso, mediante el sistema nominal de llamamiento público”, resultando nominales aquellas votaciones que se realizan mediante llamamiento por orden alfabético de apellidos y siempre en último lugar el Presidente y en la que cada miembro de la Corporación, al ser llamado, responde en voz alta «sí», «no» o «me abstengo»(art.101 ROF 2568/1986), precepto, éste, cuya vulneración puede llevar aparejada la nulidad de pleno derecho

²⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, “Curso de Derecho Administrativo”.Tomo I, decimoquarta, edición Ed. Civitas, 2008.Madrid, pag.451.

²⁹ GARCÍA MORAGO, H., “El régimen de sesiones del Pleno municipal”, Cuadernos de Derecho Local, nº2, Junio, 2003, pags.111 y 127.

³⁰ Corral García, E., “El Funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales: sus sesiones”, Ed. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 2006.

de lo acordado, destacando en este momento la actuación del Secretario Municipal, a la hora del reflejo en el acta (arts. 109.1.h/ ROF 2568/1986) el sentido del voto de cada concejal, pues no en vano ese sentido del voto puede ser relevante a los efectos señala KONNINCKX FRASQUET³¹ de evitar dudas a los efectos de acreditar la legitimación para recurrir, según los arts. 63.1.b/LRBRL y art. 209.2.ROF 2568/19869 (STS de 3 Julio de 2006) y para poder en su caso se, la limitación establecida por el artículo 197 bis.8 de la LOREG, según el cual “los concejales que votasen a favor de la aprobación de un asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza no podrán firmar una moción de censura contra el alcalde que lo hubiese planteado hasta que transcurra un plazo de seis meses”.

Resultando ser el voto personal e indelegable, y requiriendo la presencia física del corporativo(STS de 8 Febrero de 1999), la STS de 22 de marzo de 2006 en su FºDºSexto señaló que «la exigencia de que la votación de la moción de censura se haga personalmente por cada uno de los concejales y no por Grupos, esto es, mediante voto personal y directo, está implícita en el artículo 197 de la LOREG; y, en todo caso, la posible laguna debe ser colmada con lo que establece el artículo 197 bis 2 de la misma Ley para la cuestión de confianza, que expresamente dispone que la votación se efectuará mediante el sistema nominal de llamamiento público.

Hoy la regla es la votación ordinaria, como ya lo fue la votación nominal con la Ley de 1931 y la Ley de Régimen Local de 1955 ,afirmando ALONSO HIGUERA³² que considerando la referencia del art. 196 LOREG, dada el automatismo de la convocatoria (a las 12 horas del décimo día hábil siguiente a la de la votación del acuerdo relativo a la cuestión de confianza), hubiera sido aconsejable que la LOREG previera la notificación de la misma por el Secretario Municipal, en idénticos términos a lo previsto para la moción de censura, aunque nada obsta la posibilidad de que dicha notificación se realice, pudiendo concretarse este aspecto a través del Reglamento de Organización Municipal.

Por otro lado, el segundo párrafo del artículo 197 bis.8 de la LOREG establece que “será considerado nulo” el voto en contra emitido por un concejal a propósito de un asunto votado favorablemente por ese mismo concejal durante los seis meses anteriores, en el seno de una cuestión de confianza. La intención del precepto, apunta GARCÍA MORAGO³³ parece ser la de limitar en estos casos las opciones del concejal a sólo dos: el voto a favor y la abstención, lo que no deja de suscitar dudas de constitucionalidad, sobre todo si se tiene en cuenta que con ello se puede estar cercenando la libertad política y de participación de los vecinos y de su representante en beneficio de un órgano (el alcalde), cuya legitimidad popular directa se agota en su faceta de concejal.

Cabe, no obstante, otra interpretación del precepto, según la cual, de darse el supuesto de hecho, el voto del concejal sería un auténtico voto en contra, sin perjuicio de que la anulación posterior de los acuerdos pudiese fundarse en la nulidad del mismo. No obstante, los términos del precepto parecen apuntar a la voluntad del legislador orgánico, de facultar al alcalde –en su calidad de presidente del Pleno–,

³¹ KONNINCKX FRASQUET, A., “Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local”, (Coord. Domingo Zaballo, M.J.) Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005,pags. 878 a 924.

³² Alonso Higuera, C.:“Manual del Secretario” Tomo I, Ed. Atelier, Barcelona 2002, pags.279 a 281.

³³ Cfr., García Morago, H.,”El régimen de sesiones del Pleno municipal”, cit., pag.115.

para apreciar la nulidad del voto del concejal disidente en la propia sesión, al proclamar el resultado de la votación.

Se presentan una serie de limitaciones en la práctica de este instrumento. Así el art. 197 bis/ 6 y 7 LOREG establecen: *“cada Alcalde no podrá plantear más de una cuestión de confianza en cada año, contado desde el inicio de su mandato, ni más de dos durante la duración total del mismo. No se podrá plantear una cuestión de confianza en el último año de mandato de cada Corporación. No se podrá plantear una cuestión de confianza desde la presentación de una moción de censura hasta la votación de esta última. Los concejales que votasen a favor de la aprobación de un asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza no podrán firmar una moción de censura contra el Alcalde que lo hubiese planteado hasta que transcurra un plazo de seis meses, contado a partir de la fecha de votación del mismo”*.

No previsto para la moción de censura, la Junta Electoral Central en su Acuerdo de 10 de Junio de 2010, consultada sobre interpretación del plazo de "último año de mandato" de la Corporación a que se refiere el artículo 197 bis de la LOREG a efectos de plantear una cuestión de confianza ,acordó remitirse al artículo 194.1 LOREG estableciendo que "el mandato de los miembros de los Ayuntamientos es de cuatro años contados a partir de la fecha de su elección, en los términos previstos en el artículo 42, apartado 3, de esta Ley Orgánica", el cual determina que dicho mandato finaliza en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones. Referido a la moción de censura, el profesor RIVERO YSERM³⁴ declaró "que se evita la diversidad de interpretaciones sobre cuál deba entenderse como décimo día hábil siguiente a la presentación de la moción, cuestión que corresponde decidir al Secretario General".

VI.-CONCLUSIÓN

Por tanto ³⁵que constituye una novedad significativa la introducción en el ámbito local de la cuestión de confianza, institución de arraigada tradición en el equilibrio de los poderes Legislativo y Ejecutivo, que en el ámbito local puede permitir al órgano ejecutivo unipersonal superar situaciones de bloqueo o parálisis institucional o de inestabilidad política permitiendo visualizar en determinados asuntos el mantenimiento o la retirada de la confianza conferida en su mandato.

Dispone de esta manera la Administración municipal ,un instituto propio del régimen parlamentario ,para resolver hipotéticas situaciones de crisis o inestabilidad política en las que resulta necesario o conveniente ratificar o reforzar la mayoría que apoya al Presidente de la Corporación, siendo una característica típica, dice LÓPEZ MEDEL BASCONES ³⁶del modelo de democracia local, la responsabilidad política de los órganos ejecutivos unipersonales durante su mandato ante los órganos colegiados representativos.

³⁴ RIVERO YSERM,J.L., *“Manual de Derecho Local”*, 4.ª ed., Editorial Civitas, Madrid, 1999, pág. 150

³⁵ ARNALDO ALCUBILLA, E, *“La estabilidad de las Corporaciones Locales tras la reforma de la Ley Electoral consecuencia del Pacto Local”*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 10, Junio 1999.

³⁶ LÓPEZ MEDEL BASCONES, J.,” *Novedades legislativas sobre las Entidades Locales (contenido normativo del denominado «Pacto Local»)* “El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 10, Quincena del 30 May. al 14 Jun. 1999.

Constituyendo el Pleno de la Corporación la máxima representación del pluralismo político de la misma a la vez que canaliza en el ámbito de la institución municipal el pluralismo social existente entre la vecindad. A estos efectos, integra la totalidad de los Concejales y dispone de un conjunto de atribuciones que expresamente le confieren las leyes. Esas facultades son de carácter decisorio, aunque su espacio venga precedido habitualmente por la deliberación, aspecto inherente a la conformación del plenario en grupos políticos que, en buena lógica, se corresponden a las candidaturas electorales que obtuvieron representación en el Ayuntamiento. La cuestión de confianza, asegura el profesor LÓPEZ DE LERMA I LÓPEZ³⁷, se introduce en la legislación electoral vinculada a materias que, a su juicio, «tienen la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal» y se hace sin que su contenido «pueda ser modificado o sustituido por la legislación de las Comunidades Autónomas».

La reforma operada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, supuso para GARCÍA LÓPEZ Y LÓPEZ REY³⁸ un avance en el carácter presidencialista del gobierno local otorgando al alcalde competencias de gestión y facultades ejecutivas antes atribuidas al Pleno municipal (modificación de los artículos 20 a 23, 32 a 35, 46.2.a. LRBRL) en aras, según su exposición de motivos a una mayor eficacia en el funcionamiento del respectivo Ayuntamiento.

No obstante lo anterior, el Pleno municipal sigue manteniendo competencias constitutivas, reglamentarias y presupuestarias, y además de ello, como un plus, se potencia la función de control y fiscalización de los órganos ejecutivos, singularmente del alcalde (nueva regulación de la moción de censura, institucionalización de la moción de confianza, nuevo régimen de sesiones y de convocatoria de ellas, y, muy particularmente, la individualización del control y la fiscalización de los órganos de gobierno). El control del equipo de gobierno se integra, por tanto, de dos tipos de medidas, unas que permiten la remoción del alcalde (moción de censura y cuestión de confianza), y otras que solo permiten conocer la actuación del equipo de gobierno o sugerirle determinadas actuaciones. Que no empece la clasificación del profesor ALMEIDA CERREDA³⁹ en el ejercicio de competencias propias, para diferenciar, básicamente, tres opciones: en primer lugar, articular un sistema de control sobre los Entes Locales de naturaleza íntegramente judicial; en segundo lugar, establecer un sistema de control principalmente judicial, combinado con puntuales controles de naturaleza administrativa, y, en tercer lugar, implantar un sistema de control sobre los Entes Locales de naturaleza administrativa, sin perjuicio de que los actos administrativos de control puedan ser, posteriormente, a su vez, examinados por la jurisdicción competente.

Con manifestaciones específicas de control, como es la revisión de oficio en materia electoral, partiendo como señala el profesor MEILÁN GIL⁴⁰ de considerar el punto de partida consistente en el reconocimiento de dos polos de interés: el público, que manifiesta el momento de la autoridad, consistiría en la protección objetiva del

³⁷ LÓPEZ DE LERMA I LÓPEZ, J., "La labor de control y de impulso político en los Ayuntamientos", Diario La Ley, Nº 5484, 18 Febrero de 2002.

³⁸ GARCÍA LÓPEZ, A., y López Rey, R.V., "La legitimación de los grupos políticos municipales para presentar reclamaciones, sugerencias o iniciativas ante el Ayuntamiento", Cuadernos de Derecho Local, nº 0, Octubre 2002, pag.100.

³⁹ ALMEIDA CERREDA, M., "¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?", REAF, nº 6, abril 2008, pags. 207-208.

⁴⁰ MEILÁN GIL, J.L., "Revisión de oficio en materia electoral", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 21. Septiembre-Diciembre 1987, pag.13.

Derecho, y el privado se revelaría en la exigencia de la seguridad y estabilidad jurídica que conlleva el respeto a los derechos adquiridos, que se erige así en barrera de la posible revisión de los actos por la Administración, además de la intervención del Consejo de Estado, como garantía también en favor del administrado. Reflexión a la que añadir la del profesor TORNO MÁS⁴¹ para quien el criterio para decidir cuál de estos tres modelos es el más conveniente ha de ser, sin duda, que el modelo escogido sea el que mejor sirva a los objetivos que se persiguen cuando se articulan medios de control sobre los Entes Locales; estos objetivos son, por una parte, garantizar la legalidad de la actuación de los Entes Locales y, por otra parte, asegurar que la actuación de los Entes Locales no invade competencias de otras Administraciones superiores y no lesiona los intereses defendidos por las mismas⁴².

El mecanismo de la cuestión de confianza se aplica igualmente en los Cabildos Insulares y en las Diputaciones provinciales. Por lo que hace al primero⁴³ la Junta Electoral Central, en su acuerdo de 5 de mayo de 1995, consideró, en cuanto a la naturaleza de las elecciones a Cabildos Insulares, que eran a todos los efectos, elecciones locales, resultando que según el art. 201.7 LOREG "el Presidente del Cabildo podrá cesar mediante la pérdida de una cuestión de confianza por él planteada ante el Pleno de la Corporación, que se regulará por lo dispuesto en el artículo 197 bis de esta Ley, vinculada a la aprobación o modificación de cualquiera de los siguientes asuntos: a) Los presupuestos anuales. b) El reglamento orgánico. c) El plan insular de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. d) La aprobación que ponga fin a la tramitación insular de los planes de ordenación de ámbito insular previstos en la legislación urbanística. En caso de no obtenerse la confianza, el nuevo Presidente se elegirá de acuerdo con el sistema previsto en el artículo 197 bis para los Alcaldes de municipios de más de 250 habitantes"⁴⁴ Precepto sobre el que se pronunció la Junta Electoral Central en acuerdo de 23 de junio de 2005, considerando que conforme a lo previsto en el apartado 5 del artículo 201 de la LOREG, deberá asumir la Presidencia del Cabildo Insular el candidato primero de la lista que resultó más votada en la circunscripción insular, en la elección de Consejeros Insulares celebrada el 25 de mayo de 2003, dado que el citado apartado constituye una norma específica en orden a la provisión de la Presidencia de los Cabildos Insulares de Canarias, norma que no contempla más excepción que la relativa a la moción de censura y a la cuestión de confianza, en relación con las cuales el apartado 7 del mismo artículo 201 se remite a lo previsto en los artículos 197 y 197 bis), siendo de tener en cuenta además que, aparte de la citada remisión, otras que se contienen en el mismo artículo 201 a la normativa relativa a las elecciones de concejales, se refieren siempre a aspectos concretos de dichas elecciones pero en ningún caso a la provisión de la Presidencia del Cabildo. Mientras que para en ámbito de la Diputaciones el art. 207.4 LOREG recoge que "el Presidente de la Diputación podrá cesar mediante la

⁴¹ TORNO MÁS, J., "La actividad de control sobre los Entes Locales", en "Informe sobre el Gobierno local", Ministerio para las Administraciones Públicas-Fundación Carles Pi i Sunyer, Madrid, 1992, pág.112.

⁴² ROCA ROCA, E., (Director), en "La Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.", Ed. Tecnos, Madrid, 2005.

⁴³ SARMIENTO ACOSTA, M.J., "Régimen jurídicos de las Cabildos Insulares", Instituto Canario de Administración Pública, 2005, pags.75 a 108 y García Rojas, J.A., "Peculiaridades electorales, organizativas, relacionales y reaccionales de los Cabildos Insulares canarios en el Régimen local español", Actualidad Administrativa, nº 38, Octubre 2002, pág. 1071, tomo 3, Editorial LA LEY.

⁴⁴ ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., "Código Electoral", 4ªed. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2003, pags.985 a 898 y ARNALDO ALCUBILLA, E., "Algunos criterios doctrinales de la Junta Electoral Central sobre las elecciones locales", Anuario del Gobierno Local, 2005, pags.379 a 393.

*pérdida de una cuestión de confianza por él planteada ante el Pleno de la Corporación, que se regulará por lo dispuesto en el artículo 197 bis de esta Ley, vinculada a la aprobación o modificación de cualquiera de los siguientes asuntos: a) Los presupuestos anuales. b) El reglamento orgánico. c) El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal .En caso de no obtenerse la confianza, el nuevo Presidente se elegirá de acuerdo con el sistema previsto en el artículo 197 bis para los Alcaldes de municipios de más de 250 habitantes*⁴⁵.

Desde el pacto local, para el profesor GARCÍA FERNÁNDEZ ⁴⁶ la Ley11/1999, de 21 de abril, ha desplazado importantes competencias desde el Pleno hasta el Alcalde (gestión económica, empleo público, contratos y concesiones, adquisición de bienes y servicios, etc.), pero este aumento de poderes no fortalece la legitimidad del Alcalde en caso de crisis de transfuguismo. Pacto local que, para el profesor Font i Llovet ⁴⁷ no es el pacto local que hasta ahora ha venido impulsando la FEMP, en el sentido sobretodo, de que están prácticamente ausentes del mismo los aspectos de mayor atribución competencial y de mejora del sistema de financiación que verdaderamente son los que actualizan el contenido potencial de la autonomía local en parecidos términos el profesor CAAMAÑO DOMÍNGUEZ para quien el saldo no puede decirse que haya sido muy positivo para el gobierno local, ya que ni se han definido con mayor precisión los ámbitos competenciales de actuación municipal o provincial, ni se ha incrementado la autonomía financiera de los entes locales; en definitiva , como apunta el profesor LEGUINA VILLA ,el concepto clave al que la Constitución vincula el autogobierno municipal es la gestión de los intereses propios de la comunidad vecinal, concepto que puede ser delimitado desde una triple perspectiva: las competencias que los municipios han de ejercer, las funciones y servicios que han de desarrollar y los recursos económicos que deben poseer.

De esta manera se instrumentalizan los mecanismos de control municipal, esenciales en un Estado democrático de Derecho, en el que se inserta el devenir de la actividad local, resultando la representación un medio de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, los cuales según el profesor BASTIDA FREIJEDO ⁴⁸ la fundamentan con su sufragio en elecciones periódicas, siendo los partido políticos instancias privadas que están constitucionalmente llamadas a ser instrumento básico de aquella participación y de la formación y manifestación de la voluntad popular en esta emisión ciudadana del voto .Representación y participación así aparecen unidos por un "nexo de democraticidad"⁴⁹ como indicativo característico de la existencia de una representación política democrática, que para el profesor CASCAJO

⁴⁵ Diccionario Enciclopédico "*El Consultor*", Tomo III, 2ª ed. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados, La Ley-Actualidad, Madrid, 2003, pags.2247 a 2266.

⁴⁶ GARCÍA FERNÁNDEZ, J., "*La elección directa de los Alcaldes: contexto político y problemática jurídica*", Revista de Derecho Político, UNED, nº52, 2001, pag.237.

⁴⁷ FONT I LLOVET, T., "La nueva posición de la Administración local en la evolución del Estado de las Autonomías", en la obra colectiva "*Informe Comunidades Autónomas, 1998*", Vol. I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., "*Autonomía Local y Constitución: Dos propuestas para otra viaje por el callejón del gato*", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 70. Enero-Abril ,2004 y Leguina Villa, J., "*Gobierno Municipal y Estado Autonomico*", Revista de Administración Pública, nº 100-102, Enero-diciembre, 1983, pag.2192.

⁴⁸ BASTIDA FREIJEDO, F.J., "*Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos*" (*Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*), Revista Española de Derecho Constitucional, nº121, Septiembre-Diciembre 1987.

⁴⁹ CHUECA RODRÍGUEZ, R., "*Veinticinco años de Representación política*", Revista de Derecho Político, UNED, nº58 y 59 ,2003-2004,pag.88

CASTRO⁵⁰ el artículo 23 de la CE se configura como la auténtica vertiente subjetiva de toda la estructura de este Estado democrático.

VII.- BIBLIOGRAFÍA

ALMEIDA CERREDA, M., "¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?", *REAF*, nº 6, abril 2008, pags. 207-208.

ALONSO HIGUERA, C.: "Manual del Secretario" Tomo I, *Barcelona: Atelier, 2002*, pags.279 a 281.

ALMONACID LAMELAS, V., "El sistema de determinación de las competencias locales ante el segundo Pacto Local. Situación actual: exposición y crítica. Propuestas de mejora: el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local y las mociones de la FEMP", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 18, Octubre, 2005.

ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a I. Y ALCÓN YUSTAS, M^a F., "Control parlamentario y exigencia de la responsabilidad política: ¿otra reforma constitucional pendiente?" en García Roca, J., y Albertí Rovira, E., (Coord.), "Treinta años de Constitución, Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España", Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2010, pags.973 a 990.

ARNALDO ALCUBILLA, E.,

"La estabilidad de las Corporaciones Locales tras la reforma de la Ley Electoral consecuencia del Pacto Local", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 10, Junio 1999.

"Algunos criterios doctrinales de la Junta Electoral Central sobre las elecciones locales", *Anuario del Gobierno Local*, 2005, pags.379 a 393

ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., "Código Electoral", 4^aed. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados, 2003, pags.985 a 898.

BASTIDA FREIJEDO, F.J., "Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos" (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional), *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 121, Septiembre-Diciembre 1987.

BERMEJO VERA, J. "Derecho Administrativo. Parte Especial", 7^a ed., Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Civitas, 2009, pag.91

BLANQUER CRIADO, D., "Derecho Administrativo", Tomo I, Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2010, pags.191 a 195

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., "Autonomía Local y Constitución: Dos propuestas para otra viaje por el callejón del gato", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70. Enero-Abril, 2004

⁵⁰ CASCAJO CASTRO, J.L., "El Estado democrático: materiales para un léxico constitucional español", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 69, Septiembre-Diciembre, 2003, pag.127.

- CALVO DEL CASTILLO, V., "Comentarios a la Ley de Haciendas Locales", (Coord. Domingo Zaballos, M.J.), Cizur Menor (Navarra): Ed. Thomson-Civitas 2005. pags.1228.
- CARRO MARTÍNEZ, A., "La Democracia Verdadera", *Revista de Administración Pública*, nº 100-102, Enero-diciembre, 1893, pag.193
- CASCAJO CASTRO, J.L., "El Estado democrático: materiales para un léxico constitucional español", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 69, Septiembre-Diciembre, 2003. pag.127.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, J., "Del Reglamento Orgánico al Estatuto Local", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 7 bis, Abril 2006, pág.1446, Editorial LA LEY.
- CORRAL GARCÍA, E., "El Funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales: sus sesiones", Ed. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 2006.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R., "Veinticinco años de Representación política", *Revista de Derecho Político*, UNED, nº58 y 59 ,2003-2004, pag.88
- DE JULIÁN CAÑADA, E., "La modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: Moción de Censura y Cuestión de confianza" *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 21, Noviembre 1998.
- Diccionario Enciclopédico "El Consultor", Tomo III, 2ª ed. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados, La Ley-Actualidad, 2003, pags.2247 a 2266.
- FERREIRO LAPATZA, J. J.,
- "Análisis constitucional de la nueva Ley Reguladora de las Haciendas Locales", *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, n.º 55-56, 1989, págs. 43 y ss.
- "Principios constitucionales informantes de la Hacienda Local" en "Organización Territorial del Estado (Administración Local)", Vol. I, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1985.
- FONT I LLOVET, T., "La nueva posición de la Administración local en la evolución del Estado de las Autonomías" en la obra colectiva "Informe Comunidades Autónomas, 1998", Vol. I, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1999.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J., "La elección directa de los Alcaldes: contexto político y problemática jurídica", *Revista de Derecho Político*, UNED, nº52, 2001, pag.237.
- GARCÍA LÓPEZ, A., y LÓPEZ REY, R.V., "La legitimación de los grupos políticos municipales para presentar reclamaciones, sugerencias o iniciativas ante el Ayuntamiento", *Cuadernos de Derecho Local*, nº 0, Octubre 2002, pag.100.
- GARCÍA MORAGO, H., "El régimen de sesiones del Pleno municipal", *Cuadernos de Derecho Local*, nº2, Junio, 2003, pags.111 y 127.

- GARCÍA MORILLO, J., "La Configuración constitucional de la autonomía local", Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Diputación de Barcelona, 1998.
- GARCÍA ROCA, F.J., "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 282, enero-abril, 2000, págs. 27.
- GARCÍA ROJAS, J.A., "Peculiaridades electorales, organizativas, relacionales y reaccionales de los Cabildos Insulares canarios en el Régimen local español", *Actualidad Administrativa*, nº 38, Octubre 2002, pág. 1071, tomo 3,
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, "Curso de Derecho Administrativo". Tomo I, decimocuarta, Madrid: Civitas, 2008, pag.451.
- GÓMEZ BARRO, G., "Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional por los entes locales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 57, Septiembre-Diciembre, 1999.
- GONZÁLEZ-VARA IBÁÑEZ, S., "Las competencias del Alcalde", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 11, Junio 2002.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A., "Sobre el conflicto constitucional en defensa de la Autonomía Local", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 59, Mayo-Agosto, 2000.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana", en *Anuario del Gobierno Local* 2005, Institut de Dret Públic, págs. 29 a 89.
- JIMÉNEZ BLANCO, A., "Doctrina Constitucional sobre Régimen Local", Granada: CEMCI, nº 33, 1990, pág. 31.
- JORDANO FRAGA, J., "La Autonomía Local en Andalucía: Balance, perspectivas y algunas pautas para la segunda descentralización", *Revista de Administración Pública* nº 158. Mayo-agosto 2002.
- KONNINCKX FRASQUET, A., "Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local", (Coord. Domingo Zaballos, M.J.) Cizur Menor (Navarra): Ed. Thomson-Civitas, 2005.págs. 878 a 924.
- LEGUINA VILLA, J., "Gobierno Municipal y Estado Autonómico", *Revista de Administración Pública*, nº 100-102, Enero-diciembre, 1983, pag.2192.
- LOBO RODRIGO, A., "Derecho urbanístico de Canarias" (Coord. Villar Rojas, F.J.), Cizur Menor (Navarra): Ed. Aranzadi, 2010. págs. 212 a 219.
- LÓPEZ DE LERMA I LÓPEZ, J., "La labor de control y de impulso político en los Ayuntamientos", *Diario La Ley*, Nº 5484, 18 Febrero de 2002.

- LÓPEZ MEDEL BASCONES, J.,” Novedades legislativas sobre las Entidades Locales (contenido normativo del denominado «Pacto Local») “*El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 10, Quincena del 30 Mayo al 14 Junio de 1999.
- LÓPEZ OLIVARES, F.,”La responsabilidad política en el ámbito municipal“, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 13, Quincena del 15 al 29 Jul. 1997.
- MEILÁN GIL, J.L.”Revisión de oficio en materia electoral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21. Septiembre-Diciembre 1987, pag.13.
- MUÑOZ MACHADO, S.,
-”Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones Públicas”, *Revista de Administración Pública*, nº100-102. Enero-diciembre, 1983
-”La diversificación normativa del Ordenamiento Local”, *Revista El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* nº 7 bis, Abril 2006.
- PARADA VÁZQUEZ, R.”Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común”, Madrid: Ed. Marcial Pons, 1993, pág. 192.
- REBOLLO PUIG, M.,”Derecho Urbanístico y Ordenación del territorio en Andalucía”, Madrid: Ed. Iustel, 2007. Pags.80-86.
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, 3º ed. La Rozas (Madrid): Ed. La Ley-Actualidad; *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, 2005, pags 737 a 744.
- RIVERO YSERM, J.L., “Manual de Derecho Local”, 4.ª ed., Madrid: Editorial Civitas, 1999, pág. 150.
- ROCA ROCA. E., (Director), en “La Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa”, Madrid: Ed. Tecnos, 2005.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M.;”La Carta Europea de la Autonomía Local y el Pacto Local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 10, Quincena del 30 Mayo al 14 Junio 1999.
- RODRÍGUEZ FERMOSE, C.,” La «aprobación» del presupuesto del art. 197 bis, punto 5, de la Ley Electoral General, en su redacción otorgada por la Ley Orgánica 8/1999, ha de entenderse definitiva y no inicial“, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 1, Enero 2003.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.,”Gobierno y Responsabilidad”, *Revista de Estudios Políticos*, nº113-114, 1960, pag.38.

SÁNCHEZ GOYANES, E.,

- "Derecho Urbanístico de Andalucía" ,2ª ed. Madrid: Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2006.
- "La potestad tributaria local. Problemática jurídica de las Ordenanzas Fiscales", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)* número extraordinario ("Financiación de las Haciendas Locales"), julio, 2000, págs. 87-115.

SÁNCHEZ MORÓN, M., "La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", Madrid: Ed. Civitas, 1990.

SARMIENTO ACOSTA, M.J.,

- "La posición ordinamental de los Reglamentos Orgánicos de las Entidades Locales, tras la Sentencia 214/89 de 21 de diciembre del Tribunal Constitucional" *REALA*, nº 252, págs. 963 a 983.
- "Régimen jurídicos de las Cabildos Insulares", Instituto Canario de Administración Pública, 2005, págs. 75 a 108.

SANTOS DIEZ R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J. "Derecho Urbanístico. Manual para juristas y Técnicos". 7ª Ed. Madrid: Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2008. pag. 625 a 629.

SOSA WAGNER, F., "La Autonomía Municipal", *Revista de Administración Pública*, nº 100-102. Enero-diciembre, 1983.

TORNO MÁ, J., "La actividad de control sobre los Entes Locales", *Informe sobre el Gobierno local*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas-Fundación Carles Pi i Sunyer, 1992, pág. 112.

VELASCO MURIAS, L.F., "El Pacto Local: la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Nº 10, Sección Colaboraciones, Junio, 1999.