

BASES PARA EL ESTUDIO DE LA INESTABILIDAD POLITICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Por GUILLERMO MARQUEZ CRUZ

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. DIMENSIÓN ORGÁNICA Y FUNCIONAL DE LA INESTABILIDAD POLÍTICA LOCAL.—III. SISTEMA DE PARTIDOS Y TIPOLOGÍAS DE GOBIERNO LOCAL.—IV. MODELO DE LOS PROCESOS DE INESTABILIDAD Y DE INTEGRACIÓN DEL CONFLICTO.—V. ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS DE LA MOCIÓN DE CENSURA LOCAL.—BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCION

La aproximación, desde la ciencia política, al estudio de la inestabilidad política local, centrada en la dinámica política, parte del marco institucional del gobierno local analizado desde el Derecho público y de la dinámica organizacional desde las aportaciones de la ciencia de la Administración y de la teoría de la organización (1).

El nuevo sistema político local institucionalizado en España entre 1978 con la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales (LEL), y 1985 con la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), y la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), se ajusta al principio democrático de la concepción constitucional de la autonomía local, desarrollada por la interpretación jurisprudencial del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional (Parejo, 1987).

(1) Agradezco a Carlos Blasco Fernández sus comentarios acerca de la delimitación de las diferentes perspectivas: jurídica, politológica y organizacional, que inciden en la resolución de la inestabilidad política local, concretada en la institución de la moción de censura.

Para el estudio de la inestabilidad política local partimos del concepto previo de sistema político local que, según Sánchez Morón (1992: 293), es «el conjunto de reglas y pautas institucionales en virtud del cual se gobiernan las corporaciones locales. Es decir, comprendemos en ese concepto lo que se refiere a la composición y elección de los que podemos denominar órganos de gobierno de dichas corporaciones, las relaciones institucionales entre ellos, así como la participación de los ciudadanos en la vida política local». En consecuencia, esto significa que existe una organización, unas relaciones y unas funciones y competencias concretadas en los siguientes aspectos:

— Un sistema de representación y una participación política, a través de asociaciones de electores o partidos de ámbito local, de partidos de ámbito regional y los de ámbito estatal que implica la *nacionalización* de la política local. Igualmente, la posibilidad de otras fórmulas de participación e iniciativas ciudadanas sujetas a la legalidad, pero que no pueden menoscabar las facultades de decisión de los órganos representativos (2).

— Una organización municipal que promueve una suerte de *parlamentarización* local de acuerdo con el tipo de órganos establecidos, junto a un refuerzo del *presidencialismo* del alcalde (3).

— Unos instrumentos de control internos y unos procedimientos de con-

(2) La participación a través de consejos sectoriales consultivos o de distribución territorial (distritos o barrios), con representación de asociaciones y entidades ciudadanas, es una posibilidad cuya regulación depende de cada gobierno local. La posibilidad de referéndum está contemplada, aunque su uso aparece restringido y bajo la autorización del gobierno de la nación (SÁNCHEZ MORÓN, 1992: 314-319).

(3) La forma de elección del alcalde (de entre los cabezas de lista) es indirecta o, en segundo grado, por los concejales, según los supuestos de mayoría absoluta (elección automática), relativa (elección semiautomática) y mediante pacto o coalición, excepto en los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes (LOREG, art. 196).

El Pleno del Ayuntamiento, órgano colegiado supremo, está integrado por todos los concejales, tiene atribuciones propias, entre las que se encuentran la elección del alcalde de acuerdo con la legislación electoral, las normativas, las de control y la fiscalización de los órganos de gobierno. El alcalde es el órgano unipersonal, máximo representante del municipio, que dirige el gobierno y la administración municipal y, por tanto, con funciones ejecutivas (ORTEGA, 1991). En la asistencia de estas funciones el alcalde cuenta con el órgano colegiado de la Comisión de Gobierno (CASTELLS, 1991b) y con otros órganos unipersonales que también nombra discrecionalmente: tenientes de alcalde, que forman parte de la citada Comisión, y de concejales-delegados. Por tanto, el *entorno ejecutivo* se configura según la obligatoriedad o la discrecionalidad reglamentaria de cada ayuntamiento por los siguientes órganos: alcalde, tenientes de alcalde, Comisión de Gobierno, concejales-delegados, si los hubiera, frente al *legislativo* o de control: el Pleno del Ayuntamiento.

El reconocimiento de los órganos de gobierno de las entidades locales aparece reforzado en el artículo 3.3 de la Ley 30/1992, de 27 de noviembre [F. LÓPEZ RAMÓN: «Reflexiones

trol externos (4). Los de control interno responden a una dinámica *parlamentaria*: los ordinarios de la gestión político-administrativa, como el derecho de información de los concejales, comparecencia de los responsables de la gestión local, comisiones de información y comisiones de investigación (Sánchez Morón, 1992), y el que penaliza la acción de gobierno (5) e integra el conflicto, mediante la moción de censura votada en el Pleno. Una institución dirigida contra el alcalde, pero que afecta a otros órganos unipersonales y colegiados de su libre designación. El mecanismo que integra la inestabilidad es el denominado *parlamentarismo racionalizado* (Mirkine-Guetzévitch, 1930: 5-55), un procedimiento que regulariza la exigencia de responsabilidad política por parte del Parlamento (6), y aplicado también al gobierno local. Este mecanismo para sustituir al gobierno tiene en la República Federal Alemana y en España el carácter de moción de censura «constructiva», es decir, la presentación de un candidato alternativo para presidir el gobierno.

El modelo de organización del gobierno local aparece identificado con el modelo de organización nacional y el de las Comunidades Autónomas, es de

sobre el ámbito de la aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas», en *Revista de Administración Pública*, núm. 130 (1993), págs. 120-123].

(4) La acción de control sobre las Corporaciones locales tiene dos orientaciones: primera, en el supuesto que una «entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de Comunidad Autónoma» (art. 60 de la LRBRL), y segunda, qué sujetos están legitimados para impugnar actos y acuerdos de las entidades locales (arts. 63 a 68 de la LRBRL).

(5) El concepto de *acción de gobierno* es «una actividad finalista con capacidad para la iniciativa, dirección, programación y ejecución, y que es ejercitada con impulsos no reglados por los órganos constitucionalmente competentes». El concepto tiene, a su vez, tres elementos: *subjetivo*, que son los órganos competentes; *material*, es la actividad finalista, y *sustancial*, el ámbito donde despliega su actividad [J. GARCÍA FERNÁNDEZ: «Autonomía municipal y acción de gobierno», en T. FONT I LLOVET (dir.): *Informe sobre el Gobierno local*, Madrid, MAP-Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomicos i Locals, 1992, págs. 352-353].

(6) Para MIRKINE-GUETZÉVICH (citado por MONTERO, 1985: 48-49), «la racionalización del régimen parlamentario (...) se comprende por las concepciones políticas de los autores de las nuevas Constituciones y sobre todo por la colaboración de los juristas-teóricos que se esforzaron al máximo para introducir el complejo proceso de la vida política en el cuadro del Derecho. De otra parte, los miembros de las asambleas constituyentes recordaban las caídas demasiado frecuentes de los gobiernos, caídas que conducían al debilitamiento del poder, por lo que para proteger a los nuevos Estados contra un parlamentarismo demasiado tumultuoso y contra caídas demasiado rápidas de los gobiernos encontramos, en ciertos textos, nuevos procedimientos en los que se intenta reglamentar el voto de confianza y, sin atentar contra la libertad del Parlamento, dar al gobierno garantías contra un voto de censura apresurado e irreflexivo».

cir, la responsabilidad del *ejecutivo*: binomio alcalde-Comisión de Gobierno, frente al *órgano legislativo o de control*, el Pleno del Ayuntamiento. Este esquema de relaciones introduce la dependencia del alcalde-Comisión de Gobierno de la composición política del Ayuntamiento del sistema de partidos resultante. Un sistema de partidos que resume la dinámica política local, concretada en mayorías y minorías, *cleavages* representados, y *potencial de coalición y/o chantaje* (7), como por las elites políticas locales, es decir, su extracción socioeconómica, la relación con las redes sociales, las prácticas clientelares, la posición de liderazgo en la comunidad local y su lealtad y movilidad de partido.

En este marco de reglas, pautas y relaciones institucionales se producen problemas de estabilidad en el gobierno local. Para Von Beyme (1978: 375), la estabilidad de los gobiernos «no depende de una sola variable externa, el sistema electoral, sino también de otros numerosos factores externos (políticos, sociales y económicos) e internos (mecanismos de cooperación parlamentaria, de formación de coaliciones, de las estrategias de maximización del beneficio, que siguen los partidos que integran la coalición)». Las variables principales que establece Von Beyme (1978: 375-376) son:

- 1) Las variables institucionales, como el sistema electoral, influencia y posición del Jefe del Estado, aplicación del derecho de disolución del Parlamento por parte del gobierno, condiciones agravantes para la caída del gobierno por acción del Parlamento.
- 2) Las condiciones del sistema de partidos, el número, la capacidad de constituir coalición y el programa de los partidos.
- 3) La estabilidad socioeconómica general de un sistema y la capacidad de los grupos de interés y los movimientos de protesta externos para influir indirectamente la política parlamentaria de la coalición.

Sin embargo, la estabilidad local requiere una definición propia porque no es del todo asimilable el concepto de estabilidad parlamentaria en relación a la gubernamental propiamente dicha: poder ejecutivo-poder legislativo (Montero, 1985). La definición de la estabilidad local encuentra sentido en las diferencias más que en las afinidades que guarda. Adaptando las variables citadas, las distinciones o peculiaridades de la estabilidad local respecto a la gubernamental serían las siguientes:

(7) Seguimos la conceptualización de SARTORI (1980: 154-159 y 353-358) en la definición del *potencial o posibilidades de coalición y de chantaje*. El potencial de gobierno no es sólo una cuestión de fuerza o tamaño del partido (número de mandatos) y su posición en un *continuum* ideológico, sino también un criterio de importancia en un momento dado.

— En el ámbito institucional la inestabilidad se produce en una dimensión funcional y no estrictamente orgánica, es decir, de la propia organización municipal: el Pleno (órgano colegiado de control) y los órganos de gobierno (unipersonales o colegiados), como el alcalde y la Comisión de Gobierno, están integrados por los mismos ediles elegidos democráticamente. Ningún órgano de la Corporación local tiene potestad de ejercer el derecho de disolución y la convocatoria de nuevas elecciones si persiste la incapacidad de *racionalizar* e integrar el conflicto a pesar del instrumento de la moción de censura contra el alcalde. No obstante, esta posibilidad de disolución existe fuera de la competencia de la Corporación y está atribuida al Consejo de Ministros, a iniciativa propia, con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de éste, previo acuerdo favorable del Senado, «en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Acordada la disolución, será de aplicación la legislación electoral general en relación a la convocatoria de elecciones parciales y a la provisional administración ordinaria de la Corporación» (LRBRL, art. 61).

— El sistema de partidos local presenta, al menos, dos peculiaridades interrelacionadas: el factor personal en la orientación del voto y la dimensión *local* frente a la citada *nacionalización*, de la competitividad de partidos de ámbito estatal. La consecuencia del factor personal se revela en las formas de reclutamiento y encuadramiento, por ejemplo, bajo la fórmula de *independiente en lista de partido*. Este tipo de vinculación introduce un elemento de incertidumbre en la disciplina interna de los grupos políticos municipales y en la dinámica política del gobierno local. La debilidad de la vinculación a la formación política por la que resulten elegidas las elites políticas locales —junto a la incidencia de otras variables internas y externas— son elementos que conducen a comportamientos de movilidad política o de *transfugismo en proceso* y, por tanto, de inestabilidad política (Márquez, 1992). Así, esta suerte de *parlamentarismo local* tiende más —en el marco de las dos categorías perfiladas por Colliard (1981)— al modelo de los representantes de la nación también denominado *flexible* o *parlamentarismo de notables* que al de los partidos o *parlamentarismo estructurado-estabilizado* (8).

— En cuanto a las variables externas que inciden en la inestabilidad política, están las dinámicas de las redes sociales y las estrategias y tácticas de-

(8) «Estructurado, porque los grupos disciplinados cumplen un papel esencial; estabilizado, porque el sistema de partidos garantiza la alternancia de formaciones, en su momento mayoritarias, o impone la realización de alianzas estables que durarán toda la legislatura» (COLLIARD, 1981: 337-338).

rivadas de la coyuntura política nacional o autonómica, con sus repercusiones en la *arena* local.

El análisis de la inestabilidad política de los gobiernos locales parte de unos presupuestos metodológicos específicos y centrados en la elección y de sustitución del alcalde, es decir, en el tipo de *cohesión estructural* (mayoría/minoría) e *ideológica* (conectada/no conectada) derivados del sistema de partidos local y en el uso del instrumento *racionalizador* de la moción de censura, de acuerdo con la incidencia de los *factores de inestabilidad y motivos de acción política*, para la consecución de los apoyos necesarios que resta-blezcan la estabilidad.

La operacionalización de las variables internas y externas que inciden en la manifestación y resolución de la inestabilidad local supone una adecuación al sistema político-administrativo local español de acuerdo con los siguientes criterios: primero, delimitar la dimensión orgánica y funcional de la inestabilidad y los instrumentos de integración o resolución del conflicto; segundo, clasificar el formato y polarización del sistema de partidos y la constitución del gobierno local; tercero, establecer un modelo de los procesos de moción de censura, y cuarto, elaborar un esquema sistemático de guía de la investigación.

II. DIMENSION ORGANICA Y FUNCIONAL DE LA INESTABILIDAD POLITICA LOCAL

La dimensión orgánica de la inestabilidad está centrada en la posibilidad de destitución del alcalde, que ostenta la dirección del gobierno y la Administración municipal. Esta posición conlleva otras facultades, como la delegación de atribuciones y nombramiento de órganos unipersonales y colegiados según los instrumentos jurídico-políticos reguladores de la *transición local* (LEL, 1978) y de la *normalización local* (LRBRL, 1985). Por tanto, los dos modelos organizativos citados introducen diferentes dinámicas en las relaciones internas, pero, sobre todo, entre el órgano colegiado de gobierno: el alcalde con la Comisión Permanente (LEL) o la Comisión de Gobierno (LRBRL) y el órgano de control: el Pleno. La elección y composición de las citadas Comisiones también está asociada al alcance de la inestabilidad local, es decir, la sustitución del órgano de asistencia al alcalde en el ejercicio de sus atribuciones.

En la etapa de *transición local*, que comprende los períodos de mandato 1979-83 y 1983-87, está presidida por una orientación plural en la que el órgano colegiado de entorno ejecutivo, la Comisión Permanente, tiene una

composición reflejo del Pleno y una función de contrapeso a la posición presidencialista del alcalde. La Comisión Permanente, según el artículo 28.4 de la LEL, se constituirá en los municipios de mayores de 2.000 habitantes y se «compondrá del alcalde más un número de concejales equivalente al tercio, en cifra estricta, del número legal de concejales. Se añadirá uno más si el número total resultante fuese par» (9). La atribución de los puestos a las distintas listas se efectúa, de acuerdo con el artículo 28.4 citado, de la siguiente manera:

a) El alcalde ostentará la presidencia de la Comisión Permanente. b) Los puestos restantes se atribuirán a cada lista proporcionalmente al número de concejales que haya obtenido corrigiéndose, por exceso, las fracciones iguales o superiores al 0,5 y, por defecto, las restantes. c) Si como consecuencia de la corrección de fracciones el total resultante no coincidiera con el número de miembros de la Comisión Permanente, se atribuirán los puestos que falten, correlativamente a las listas que más votos hayan obtenido, o se disminuirán los puestos en exceso, correlativamente de las listas que menos votos hayan obtenido (10).

(9) La Comisión Permanente tiene su origen en los proyectos de régimen local de Maura y luego en el Estatuto Municipal de 1924, artículo 39. «En esta disposición, la Comisión es elegida por el Pleno y de acuerdo con un sistema electoral mayoritario atenuado que permitía, en todo caso, la presencia de las minorías, representado así al Ayuntamiento "en todo lo que no se reserva a la Corporación plena"» (CASTELLS, 1991b: 62). En el instrumento de normalización local del franquismo, en la Base 7.ª de la Ley de 1945, en el párrafo segundo, establecía la Comisión Permanente como órgano del gobierno local en los municipios de más de 2.000 habitantes, compuesta por el alcalde y los tenientes de alcalde. La Ley de Régimen Local, texto refundido de 1955, en su artículo 75, establecía la misma previsión. Esta norma configuraba a la Comisión Permanente como «una suerte de embrión de ejecutivo municipal» (J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, Ramón Areces, 1988, vol. I., pág. 1142).

En la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobada en el tardofranquismo y presentada por el Gobierno de Arias como una de las realizaciones de la agenda de la *reforma política*, mantiene en la Base 6.ª la Comisión Permanente, pero introduciendo otros criterios en su composición: «La Comisión Permanente estará compuesta por el alcalde y los concejales elegidos por el Pleno de la Corporación, a propuesta de aquél, con arreglo a una adecuada proporcionalidad entre los cauces de representación a los que pertenezca. Su número no podrá exceder del tercio del número legal de concejales ni ser inferior a cuatro. Formará parte de la Comisión Permanente el secretario de la Corporación, con voz pero sin voto». Esta Ley será derogada por la Ley 47/1978, de 7 de octubre, con la excepción de la Base 47 sobre la cooperación del Estado con los entes locales.

(10) La elección de los miembros de la Comisión Permanente, durante el período de transición local, de vigencia de la LEL, aparecen dos posiciones al respecto:

— La Resolución de la Dirección General de Administración Local de 11 de abril de

Con esta fórmula se asegura la presencia de los miembros de las listas elegidas en la Comisión Permanente, independientemente de la mayoría elegida en su caso, aunque refuerza la posición de ésta y penaliza a las minorías.

Celebradas las elecciones de la *transición local* el 3 de abril de 1979, la constitución de los gobiernos locales estuvieron presididos por la concertación de *pactos municipales* entre fuerzas políticas de izquierda (PSOE y PCE) y también nacionalistas y candidaturas independientes. El objetivo principal era asegurarse la Alcaldía en aquellos gobiernos locales en minoría y «trabajar conjuntamente por la democratización plena de los municipios y por una gestión eficaz y honrada», según el *Acuerdo marco PSOE-PCE, en materia de política municipal*, suscrito el 18 de abril de 1978 (Márquez, 1992: 175-178). Entre los objetivos de actuación de este *Acuerdo* se fija:

Democratizar el funcionamiento interno de los ayuntamientos en la búsqueda de un equilibrio entre las atribuciones del alcalde y los poderes de la Comisión Permanente y del Pleno de Concejales. En el caso de las ciudades, se descentralizarán competencias a los barrios y distritos.

En principio, la LEL fomenta la posibilidad de integrar en el órgano colegiado del *entorno ejecutivo* (alcalde-Comisión Permanente) a todas las formaciones con representación, bajo un criterio proporcional con prima a la mayoría. La declaración de intenciones expresada en el citado *Acuerdo* introduce pautas de comportamiento en el desarrollo de las funciones atribuidas a cada uno de los órganos y reducir la posición presidencialista del alcalde. Sin embargo, la LEL no introduce ninguna técnica de destitución del alcalde, el único órgano ejecutivo de elección por el Pleno, puesto que la Comisión Permanente se constituye de acuerdo con la representación proporcional. En este

1979 señalaba que la elección de los concejales de cada lista se debía hacer de entre ellos mismos, sin tener en cuenta el lugar que ocupaban en la lista.

— En la sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 12 de febrero de 1986 declaraba que, una vez constituida la Comisión Permanente, «no se puede modificar ésta por el grupo de concejales que designaron a los componentes de la Comisión, quedando al arbitrio de los componentes de una candidatura el funcionamiento y composición de ese órgano de gobierno (...) que, constituida legalmente, no puede estar condicionada al juicio de los concejales pertenecientes a su grupo, por cuanto ello sería contrario al desempeño de la función que en orden al gobierno de la corporación le está encomendada a dicha Comisión y al libre ejercicio de su cargo por parte de los concejales que forman parte de la misma». También véase J. M. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO: «El Derecho Parlamentario y el funcionamiento de los órganos deliberantes de las Entidades locales», en VV. AA.: *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, vol. II, Madrid, Dirección General de lo Contencioso, Instituto de Estudios Fiscales, 1985, págs. 1508-1532.

sentido, fueron rechazadas sendas enmiendas presentadas en debate de la LEL, primero en el Congreso, por parte del Gupo Parlamentario de Minoría Catalana, y después en el Senado, por el Gupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes, en las que se recogían la destitución del alcalde, como analizamos más adelante. No obstante, esta posibilidad de destitución sí se contemplaba para el caso del presidente de la Diputación (art. 34.3). Esta *no regulación* de la institución de la moción de censura, que tiene una doble función, de instrumento racionalizador de estabilidad y de integración del conflicto, y como instrumento de control político, no será un obstáculo de hecho para que se plantearan destituciones de alcaldes, cubriéndose la laguna mediante la *construcción jurisprudencial* (Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional) (11).

La normalización local se complementa con dos instrumentos jurídico-políticos reguladores: la LRBRL, que introduce nuevos referentes en el modelo organizativo del gobierno local, aunque no alejados del modelo precedente, y la LOREG, en el título II, regula las disposiciones especiales para las elecciones locales (12). La organización municipal responde a las siguientes reglas según el artículo 20 de la LRBRL: la existencia de alcalde, tenientes de alcalde y Pleno en todos los gobiernos locales; la Comisión de Gobierno existe en los municipios de población superior a los 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su Reglamento orgánico o así lo acuerde el

(11) Sobre la institución de la moción de censura local, nos remitimos al análisis ya realizado (MÁRQUEZ, 1992: 156-165) de acuerdo con el siguiente esquema: 1.º, precedentes históricos; 2.º, la moción de censura en la LEL de 1978; 3.º, la *construcción jurisprudencial* de la moción de censura municipal; 4.º, las causas de la moción de censura municipal; 5.º, la moción de censura en la LOREG de 1985 y en la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la misma, y 6.º, conflicto y moción de censura municipal.

La *construcción jurisprudencial* de la moción de censura se encuentra en los siguientes pronunciamientos del Tribunal Supremo: 14 de julio de 1983 (Ayuntamiento de Rincón de la Victoria); 27 de marzo de 1984 (Ayuntamiento de O Grove) y auto de referido a este supuesto de 23 de junio de 1985; 15 de marzo de 1986 (Ayuntamiento de Ceuta), y de 17 de marzo de 1986 (Ayuntamiento de Santiago de Compostela). A la doctrina sentada en las citadas sentencias debe unirse la del Tribunal Constitucional en los autos de 11 de enero de 1983, la sentencia de 4 de febrero de 1983 e igualmente el auto de 3 de julio de 1985, «por el que se declara inadmisibile el recurso de amparo interpuesto contra la sentencia del Tribunal Supremo referente a la destitución del alcalde de Benalmádena» (CASTELAO, 1990: 66-67).

(12) Para la normativa estatal que desarrolla la *normalización* de los gobiernos locales a partir de la LRBRL, véase FONT (1992: 479-480). Algunos de los instrumentos jurídico-políticos reguladores de la *normalización* han sido objeto de recursos por parte de Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional e igualmente el gobierno central ha recurrido también legislación local autonómica (DE LOPE Y SANZ, 1986, 1989 y 1991; FONT, 1992: 491-500).

Pleno; el resto de los órganos, complementarios de los anteriores, se establece y regula por los propios municipios en sus Reglamentos orgánicos. Además de los instrumentos de *normalización* de competencia estatal también están los desarrollados por las Comunidades Autónomas en el marco de las competencias asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía (Castells, 1991a; Font, 1992: 480-483).

La LRBRL altera la configuración precedente de la organización municipal, en la que se contempla la posibilidad de establecer una organización municipal complementaria, incluso por parte de las Comunidades Autónomas (art. 20.2), y refuerza la posición *presidencialista* del alcalde ampliando la discrecionalidad del nombramiento del *entorno ejecutivo* a la Comisión de Gobierno, integrada «por el alcalde y un número de concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno» (art. 23.1) (13). Además de los nombramientos de tenientes de alcalde (art. 20.2) y de concejales-delegados (art. 23.4) (14).

(13) El antecedente del modelo que contiene la LRBRL aparece formulado en la agenda de normalización local contenida en el discurso de investidura de Felipe González, el 30 de noviembre de 1982. En el debate, Felipe González replica al diputado del Grupo Parlamentario Mixto, Santiago Carrillo, en referencia a reforma de la Ley Electoral Municipal en los siguientes términos.

«Es verdad que nosotros hemos defendido en esta Cámara la designación como alcalde al primero de la lista más votada. Lo defendimos ya durante la legislatura anterior y, por consiguiente, mantenemos el mismo criterio. Es cierto que hemos considerado también qué obstáculos pueden oponerse a ese criterio de elección del Alcalde que resulte el cabeza de lista más votada. Y pensando en la homogeneización de criterios con los criterios de formación del Gobierno de la nación y con los criterios de formación de los Gobiernos autónomos, creemos que la Comisión Permanente debe tener, lógicamente, el respaldo de la mayoría; es decir, que haya una Comisión de Gobierno en el municipio que sea capaz de tener el respaldo mayoritario de todos los Concejales, para dar una coherencia a ese Gobierno con Alcalde elegido como primero de lista, repito, más votada» (*Cortes, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 4, 1 de diciembre de 1982, págs. 58-59).

Igualmente, la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1986 refuerza la discrecionalidad del nombramiento y de la composición política de la Comisión de Gobierno: «La fórmula de designación constituye uno de los fundamentos del nuevo Régimen Local, facultando al Alcalde la formación de un "ejecutivo" monocolor, respondiendo la nueva concepción del Alcalde (y su Comisión de Gobierno) como órganos ejecutivos y del Pleno como órgano de participación y control».

(14) Según el artículo citado, para recibir delegaciones genéricas el concejal afectado ha de ser miembro de la Comisión de Gobierno. Ahora bien, para las delegaciones especiales, para cometidos específicos, el alcalde puede delegar en cualquier concejal, aunque no pertenezca a la citada Comisión. No obstante, el ROF incluye, en el artículo 119, la regulación de los concejales-delegados dentro de la organización complementaria. La inclusión del concejal-delegado en el ámbito de los órganos de gobierno sería «en cuanto que, por virtud de la delegación del alcalde, cuando éste actúa con facultades decisorias, lo hace como tal ór-

De esta manera desaparece la presencia proporcional de las candidaturas elegidas en las funciones ejecutivas contempladas en la LEL (Comisión Permanente), y sólo es admitido el derecho a participar de todos los grupos políticos integrantes de la Corporación «en los órganos complementarios del Ayuntamiento que tengan por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno» (art. 20.3). Con esta organización, la dinámica política entre el *entorno ejecutivo* —reservado a la mayoría o coalición de gobierno— y la oposición queda limitada al Pleno y a los órganos de control ordinario.

Por tanto, la destitución del alcalde, que ejemplifica la inestabilidad política local, resulta acentuada al encontrarse asociada, dentro de sus competencias, el nombramiento discrecional de la Comisión de Gobierno, integrada, en principio, por aquellas candidaturas que dispongan de mayoría o por las que formen una coalición en los casos de minoría. La citada destitución, mediante la institución de la moción de censura, votada por el Pleno, se contempla en el artículo 22.3 de la LRBRL y se rige por lo dispuesto en la LOREG (art. 197). De esta manera queda integrada la creación jurisprudencial de la moción de censura local en los instrumentos políticos reguladores de la *normalización*, aunque durante el primer período de mandato local (1987-91) se introduce una corrección para limitar la interposición de mociones de censura (15).

gano unipersonal de gobierno» (F. ROMERO HERNÁNDEZ: *El Reglamento Orgánico Municipal*, Madrid, Banco de Crédito Local de España, 1990, págs. 54-55).

(15) «Las intenciones de reforma del procedimiento de la moción de censura están contempladas en las dos Propositiones de Ley presentadas en octubre de 1990 para modificar algunos artículos de la LOREG. La primera, firmada conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Socialista del Congreso, Catalán (CiU), CDS, Vasco (PNV) y el diputado del Grupo Mixto Mardones Sevilla (AIC), y la segunda, por el Grupo Parlamentario Popular. El texto aprobado finalmente, en la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la LOREG (art. único, punto 63), sólo presenta dos modificaciones al artículo 197:

— Que la moción de censura debe ser suscrita por la mayoría absoluta de los concejales (en vez de «al menos por la tercera parte»). Por lo que amplía el número de concejales necesarios para interponer la moción, refuerza el consenso y exige una mayoría cualificada para interponer la misma.

— Que la moción debe ser discutida y votada, en el plazo de quince días desde su presentación, en un Pleno convocado al efecto.

La redacción de la modificación del artículo 197 es idéntica en las dos proposiciones citadas, excepto al final del punto 2, donde el Grupo Parlamentario Popular dice que «ningún concejal puede suscribir durante su mandato más de dos mociones de censura»; mientras que la que encabeza el Grupo Parlamentario Socialista mantiene que sólo puede suscribirse una vez como ya figura en el texto de la LOREG» (MÁRQUEZ, 1992: 165).

Otras aportaciones sobre la moción de censura local véanse en I. ASTARLOA HUARTE-MENDIOCA: «Comentarios a los artículos 196, 197 y 198 de la LOREG», en L. M. CAZORLA PRIE-

En definitiva, la moción de censura como técnica de responsabilidad política es considerada por Cosculluela (1988: 724) como «una manifestación más de la indiscriminada aplicación de técnicas parlamentarias a las relaciones entre órganos de las Corporaciones locales». El principio representativo de carácter democrático bajo el que se asienta el nuevo régimen local introduce que el Gobierno y la Administración municipal están sujetos a un control político de la propia corporación, ya que la censura al alcalde (no ya como órgano individual) es a la postre una censura al equipo que lo sustenta. Así lo ha considerado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al interpretar el artículo 23.1 de la LRBRL, una fórmula que «constituye uno de los fundamentos del nuevo Régimen Local, facultando al alcalde para la formación de un ejecutivo monocolor, respondiendo la nueva organización municipal a la concepción del alcalde y su Comisión de Gobierno como órgano ejecutivo y del Pleno como órgano de participación y control».

III. SISTEMA DE PARTIDOS Y TIPOLOGIAS DE GOBIERNO LOCAL

El sistema de partidos determina la constitución del gobierno local, por lo que la elección del alcalde —como *actor preeminente*— condensa la dinámica de la estabilidad o inestabilidad local a lo largo del período de manda-

to y otros: *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Madrid, Civitas, 1986, págs. 1704-1714; COSCULLUELA (1988); FANLO (1990: 374-385); C. GUIRADO CID: *El alcalde en la legislación española*, Madrid, Trivium, 1991, págs. 348-359; J. A. LÓPEZ PELLICER: «La moción de censura al alcalde», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 47 (julio-septiembre 1990), págs. 433-448; A. MARTÍNEZ MARÍN: «La elección o nombramiento y cese del alcalde: historia legislativa y régimen actual», en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 242 (abril-junio 1989), págs. 283-336; L. A. POMEY SÁNCHEZ: «El discutible control judicial de la moción de censura al alcalde (Reflexiones al hilo de la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1990. Caso "La Fuliola")», en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 251, págs. 675-704; M. REBOLLO PUIG: «La moción de censura en la administración local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 227 (1985), págs. 459-486, y «La moción de censura del alcalde», en *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, Madrid, Dirección General de lo Contencioso, Instituto de Estudios Fiscales, 1985, vol. III, págs. 2351-2369; N. RODRÍGUEZ MORO: «El alcalde puede ser destituido por los concejales», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 224 (octubre-diciembre 1984), págs. 549-553; P. SANTOLAYA MACHETTI: «Nota en torno a la posibilidad de cese de los alcaldes mediante la aprobación de una moción de censura (Comentario a cuatro recientes decisiones judiciales)», en *Revista de Administración Pública*, núm. 108 (1985), págs. 255-267, y J. M. SUBIRACHS MARTÍNEZ (1985): «La destitución del alcalde», en *La Ley*, núm. 1.140 (1985).

to y los modelos de formación de los gobiernos, bien de mayoría o de coalición. Entre los estudios sobre la formación de gobiernos en sistemas parlamentarios y los modelos de análisis de coaliciones en el marco de la teoría de la elección racional se encuentran los de Riker (1962), Leiserson (1966), Browne (1970), Taylor y Herman (1971), De Swann (1973), Taylor (1972 [1991]), Taylor y Laver (1973), Dodd (1976), Warwick (1979), Sartori (1980), Powell (1982), Bogdanor (1983), Browne, Gleiber y Mashoba (1984), Schofield (1987), Laver y Schofield (1990), Almond, Flanagan y Mundt (1993); y en el ámbito local, los de Bonnet y Schemeil (1977), Corbeta y Parisi (1987), Mellor y Pijnenburg (1989) y Steunenberg (1992). La clasificación de Powell (1982), citada por Montero (1985: 60-62), integra el tipo de gobierno de acuerdo con los apoyos parlamentarios y la distancia ideológica, es una referencia para la tipologización del Gobierno local:

- 1.º De mayoría homogénea, formada por un solo partido.
- 2.º De minoría, formada por un solo partido.
- 3.º De coalición *mínima mayoritaria*, cuando el abandono de uno de los dos partidos que lo integran supone la pérdida de la mayoría parlamentaria.
- 4.º De coalición *excesiva*, cuando el abandono de uno de los partidos que lo integran no provoca necesariamente la pérdida de la mayoría parlamentaria.

Los tipos de coalición *mínima mayoritaria* y *excesiva* pueden ser, a su vez, *conectada*, cuando los partidos que la integran ocupan posiciones próximas en el *continuum* ideológico izquierda-derecha, o *no conectada*, cuando uno o varios de los partidos que la integran están relativamente alejados de los restantes en el *continuum* ideológico izquierda-derecha.

No obstante, Steunenberg (1992: 248-256) establece unos modelos de formación de coaliciones de acuerdo con tres orientaciones: según el tamaño, según la cohesión ideológica y según el poder de los actores. Unos criterios que también contribuyen para la propuesta de una tipología de los órganos ejecutivos del gobierno y la Administración local en España:

a) La tipología de *actor preeminente* está centrada en el alcalde, el órgano ejecutivo unipersonal, en relación con la dependencia de los mandatos que dispone la formación por la que resulta elegido.

b) La tipología de *entorno ejecutivo* es la que está integrada por el alcalde y los órganos unipersonales y colegiados de su libre designación: tenientes de alcalde, Comisión de Gobierno y concejales delegados. La composición del *entorno ejecutivo* explicita la cohesión ideológica y la cohesión estructural, según los apoyos recibidos por el alcalde elegido, bien de su propia mayoría o minoría mayoritaria, bien de una coalición, e incluso cuando integra a otras formaciones aun cuando no ha necesitado de sus apoyos para resultar elegido:

— Un *entorno ejecutivo homogéneo*, integrado sólo por miembros de la formación que detenta la Alcaldía.

— Un *entorno ejecutivo cooptado* (16), integrado por miembros de la formación que detenta la Alcaldía y de otras formaciones (17).

— Un *entorno ejecutivo coaligado*, integrado por los miembros de las formaciones que propician la elección del alcalde.

También se puede introducir otro nivel de análisis de la estabilidad política en relación con las competencias atribuidas a cada uno de los órganos del gobierno local, en concreto aquellas indelegables al Pleno. Este supuesto, en una *dinámica parlamentaria* —el análisis de las votaciones del Pleno—, se sitúa en el ámbito de la negociación política, de la elección racional, la puesta en juego de la maximización de los activos de cada uno de los actores e, igualmente, la interacción entre los órganos del *entorno ejecutivo* y el órgano de control.

La aplicación empírica de la primera tipología, centrada en la elección del alcalde, del *actor preeminente*, de acuerdo con la dependencia del apoyo de su propia formación o de otras formaciones, y centrada en el tipo de cohesión estructural, alta (mayoría) o baja (minoría), presenta la clasificación siguiente de los gobiernos locales:

1.º Mayoría absoluta cualificada: cuando la candidatura del alcalde dispone de al menos de los dos tercios de los concejales.

2.º Mayoría absoluta ampliada: la lista del alcalde elegido obtiene entre la mitad más uno y los dos tercios de concejales.

3.º Mayoría absoluta mínima: la lista del alcalde elegido obtiene la mitad más uno de los concejales.

4.º Minoría máxima: cuando la candidatura del Alcalde bien necesita la concertación de apoyos o coalición para obtener el cargo, o la elección es au-

(16) Dentro de las tácticas destinadas a la adquisición o mantenimiento del poder potencial de unos actores sobre otros está la táctica de la *cooptación*. La modalidad de la *cooptación* consiste en «invitar a los representantes de otros grupos o unidades a incorporarse a comités o consejos a cuyas decisiones con toda probabilidad el grupo o unidad se opondrá. Expuestos estos representantes a las realidades de la decisión y a la, en muchos casos, necesidad imperiosa de buscar y alcanzar un equilibrio entre las demandas e intereses en conflicto, es más probable que cambien sus reticencias y actitudes iniciales y se tornen más proclives y anuentes hacia posiciones mantenidas por el actor artífice de la cooptación» (ALCAIDE, 1987: 250).

(17) La aplicación empírica de la tipología de *entorno ejecutivo cooptado* se orienta hacia los supuestos de Alcaldía en mayoría política. No obstante, se encuentran casos de Alcaldías en minoría obtenidas, por ser la fuerza política más votada, que incorporan a miembros de otras formaciones (en algún caso media un comportamiento de transfuguismo) al entorno ejecutivo y que no tiene el carácter de coalición por el modo de elección del alcalde.

tomática si tiene el mayor número de votos respecto a las demás candidaturas elegidas. La lista obtiene la mitad menos uno de los concejales.

5.º Minoría media: el criterio es similar al anterior, pero ocupa una posición estratégica de *coalición* y/o *chantaje* (18). La lista obtiene entre dos y menos concejales que el criterio anterior.

6.º Minoría mínima, cuando el alcalde es el único elegido de su candidatura. La elección es el resultado de una coalición en la que se encuentra en dependencia, pero con un incremento de la posición estratégica de *coalición* y/o *chantaje*.

La clasificación de la segunda tipología de los gobiernos locales, del *entorno ejecutivo*, supone combinar los tres criterios citados, *homogéneo*, *cooptado* y *coaligado*, con los de la primera tipología, junto a la *cohesión ideológica*, alta (*conectada*) o baja (*no conectada*), en el *continuum* ideológico izquierda-derecha. Sobre los gobiernos de coalición, según la «diversidad ideológica» —por ejemplo, Leiserson (1966) adopta un criterio para su medición (19)—, no obstante, proponemos un recurso metodológico para la construcción de una escala de cohesión ideológica aplicada al gobierno local de *entorno ejecutivo* (20).

(18) Nos remitimos a la nota 5 sobre la utilización de los conceptos *potencial de coalición* y *potencial de chantaje*.

(19) TAYLOR (1972 [1991]: 633-634) adopta la medida propuesta por LEISERSON, «cuyo uso requiere poco cálculo de los partidos y sólo el supuesto de que los partidos están *ordenados* en cada dimensión del espacio ideológico. Supongamos que el espacio ideológico del sistema de partidos de un parlamento dado es unidimensional, y que llamamos a los partidos ordenados de izquierda a derecha P_1, P_2, \dots, P_n . Leiserson define la diversidad ideológica, $D(S)$, de una coalición S como el número de «espacios» y «huecos» que separan los miembros de S . Así, por ejemplo, $D(P_1)=0$; $D(P_1, P_2)=1$ (un espacio, ningún hueco); $D(P_1, P_3)=3$ (dos espacios, un hueco), etc.». Añade TAYLOR que LEISERSON «ha mostrado cómo esta medida puede ser generalizada a espacios ideológicos de varias dimensiones».

Para ALMOND (1993: 63), el esfuerzo desde la teoría de la elección racional de «introducir consideraciones ideológicas en el modelo de la coalición mínima ganadora consistía en situar a los adversarios en un *continuum* ideológico político de izquierda a derecha e introducir el supuesto de que sólo los adversarios contiguos podrían formar coaliciones, en el sentido de que no eran posibles coaliciones que se saltaran a uno o más actores pertenecientes a un mismo rango objetivo».

(20) Para medir la distancia ideológica alta-baja consideramos en primer lugar, de acuerdo con estudios electorales (MONTERO y TORCAL, 1990, y PALLARÉS, 1991), la percepción de los partidos en el *continuum* izquierda-derecha, y en segundo, asignamos el número de espacios o posiciones que contiene un gobierno local de *entorno ejecutivo*. El número de espacios resume el grado de cohesión ideológica que, aplicado, por ejemplo, a Galicia, en 1991, de acuerdo con la siguiente ubicación de los partidos en presencia: BNG [1]-EU/PSG-EG [2]-PSOE [3]-CDS/CNG/AEI-[4]-PP [5]. Sobre el BNG hay que tener en cuenta que es una coalición que alberga partidos y colectivos de diferente matriz ideológica: comunista (UPG),

En resumen, la tipología del *entorno ejecutivo* tiene que tener en cuenta para su construcción dos formatos: *básico* y *amplio*.

a) El formato *básico* es el que está formado por los órganos unipersonales o colegiados, fijados legalmente (LEL o LRBR y Reglamento orgánico municipal), de acuerdo con la siguiente composición: alcalde+tenientes de alcalde+Comisión de Permanente/o de Gobierno. En los municipios con órgano de Comisión, los tenientes de alcalde forman parte de la misma. No obstante, este supuesto básico presenta las siguientes características:

— En los períodos de mandato 1979-1983 y 1983-1987, bajo la LEL de 1978, el formato del *entorno* está compuesto, en municipios de más de 2.000 habitantes, por alcalde+Comisión Permanente. En este período, la Comisión Permanente no es de libre designación del alcalde, sino que es un reflejo de la composición del Pleno, pero sí los tenientes de alcalde.

— A partir del período de mandato 1987-1991, de acuerdo con la LRBR de 1985, y en principio sólo circunscrito a los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes o en aquellos de menor número que así lo dispongan en su Reglamento Orgánico (art. 20.b), el formato es alcalde+Comisión de Gobierno.

— En los municipios que no concurren las circunstancias anteriores, desde el período 1979-83, el formato está compuesto por alcalde+tenientes de alcalde.

b) El formato *amplio* añade a los tres supuestos anteriores el nombramiento discrecional del alcalde de concejales-delegados. Las delegaciones pueden recaer en cualquier concejal, forme parte o no de la Comisión Permanente/o de Gobierno. En consecuencia, el *entorno* incluye, además, a los concejales-delegados que no forman parte de la Comisión.

La aplicación de las tipologías propuestas a un caso, la Comunidad Au-

socialista (Colectivo Avante, Esquerda Nacionalista) y centrista (PNG). Un ejemplo de las combinaciones e interpretaciones de la citada distancia alta-baja es la siguiente:

— Un gobierno local de *entorno ejecutivo* BNG+PP, la cohesión ideológica es 5 (baja), porque el número de espacios de distancia entre los dos partidos son cinco.

— Un gobierno local de *entorno ejecutivo* BNG+EU+PSOE+CDS, la cohesión ideológica es 4 (baja).

— Un gobierno local de *entorno ejecutivo* BNG+EU+PSOE, la cohesión ideológica es 3 (media).

— Un gobierno local de *entorno ejecutivo* CDS+CNG+PP, la cohesión ideológica es 2 (alta).

— Un gobierno local de *entorno ejecutivo* CDS+AEI (independientes), la cohesión ideológica es 1 (alta).

La cohesión ideológica de un gobierno local formada por un solo partido, por ejemplo, PP, el espacio es 1, y, por tanto, se considera alta. No obstante, las Agrupaciones Electorales de Independientes (AEI) presentan un problema de ubicación en el *continuum* ideológico, a veces por la heterogeneidad de su composición. En el ejemplo citado están ubicadas en una posición *central* o *media* por su contingencia (hipotética) en la concertación de coaliciones.

CUADRO I
PARTICIPACION EN LOS ORGANOS UNIPERSONALES Y COLEGIADOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE GALICIA
DE LAS FORMACIONES CON REPRESENTACION MUNICIPAL
(Período 1991-1995)

PARTIDOS	ALCALDIAS CON						FORMACIONES EN EL ENTORNO EJECUTIVO CON MINORIA DE CONCEJALES (*)						FORMACIONES EN EL PLENO DEL GOBIERNO LOCAL CON MINORIA DE CONCEJALES (**)						TOTAL RESPECTO A 313 GOBIERNOS LOCALES								
	MAYORIA DE CONCEJALES			MINORIA DE CONCEJALES			Máxima		Media		Mínima		Máxima		Media		Mínima										
	Cualificada		Ampliada		Mínima		Máxima		Media		Mínima		Máxima		Media		Mínima										
	N."	%	N."	%	N."	%	N."	%	N."	%	N."	%	N."	%	N."	%	N."	%									
PP	60	19,2	40	12,8	38	12,1	16	5,1	12	3,8	1	0,3	2	0,6	12	3,8	2	0,6	9	2,8	91	29,1	21	6,7	304	97,1	
PSOE	16	5,1	14	4,5	15	4,8	7	2,2	13	4,1	—	—	—	—	16	5,1	3	0,9	13	4,2	155	49,5	45	14,3	297	94,8	
CC	12	3,8	8	2,5	12	3,8	11	3,5	4	1,3	—	—	1	0,3	4	1,3	—	—	4	1,3	25	7,9	5	1,6	86	27,5	
AEI	3	0,9	2	0,6	2	0,6	4	1,3	4	1,3	1	0,3	—	—	3	0,9	3	0,6	—	—	17	5,4	15	4,8	54	17,2	
BNG	3	0,9	1	0,3	1	0,3	—	—	2	0,6	2	0,6	—	—	4	1,3	4	1,3	1	0,3	46	14,7	44	14,0	108	34,5	
CNG	—	—	1	0,3	—	—	—	—	4	1,3	—	—	—	—	5	1,6	2	0,6	1	0,3	21	6,7	28	8,9	62	19,8	
CDS	—	—	—	—	—	—	1	0,3	1	0,3	1	0,3	—	—	—	—	3	0,6	—	—	2	0,6	4	1,3	12	3,8	
PSG-EG	—	—	—	—	—	—	1	0,3	—	—	—	—	—	—	1	0,3	—	—	—	—	5	1,6	20	6,4	27	8,6	
EU	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	0,3	—	—	3	0,9	4	1,3	8	2,5	
FPG	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	0,3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	0,6
PNG-PG	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	0,3	1	0,3	2	0,6	
MCG	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	0,3	1	0,3	

(*) Están incluidas las formaciones que sólo participan en el entorno ejecutivo (Comisión de Gobierno o Tenencias de Alcaldía).

(**) Están incluidas las formaciones que no participan en el entorno ejecutivo (Alcaldía, Comisión de Gobierno o Tenencias de Alcaldía).

FUENTE: Elaboración propia.

tónoma de Galicia, la sintetizamos en unos ejemplos en los que se relacionan la participación de las formaciones políticas en los órganos unipersonales y colegiados, según el poder y la influencia obtenida, de acuerdo con la cohesión estructural y la cohesión ideológica de los gobiernos locales:

— El cuadro 1 recoge la representación municipal de todas las formaciones políticas, en el período 1991-1995, respecto al total de municipios de Galicia. La distribución tiene tres criterios: primero, Alcaldías detentadas según el tipo de mayoría o minoría de concejales; segundo, participación en el *entorno ejecutivo* (Comisión de Gobierno y tenientes de alcalde) de formaciones que no detentan la Alcaldía, y tercero, las formaciones representadas en el Pleno pero que no forman parte del *entorno ejecutivo* (incluida la Alcaldía, Comisión de Gobierno y tenientes de alcalde).

De esta distribución se puede extraer un *índice de poder y de influencia*, que resume, por un lado, dos posiciones de *poder* en el *entorno ejecutivo*: en la Alcaldía y en la Comisión de Gobierno o Tenencias de Alcaldía, y por otro, la *influencia*, referida sólo a la representación en el Pleno de las formaciones políticas excluidas del *entorno ejecutivo* (cuadro 2). El índice está construido combinando el número de municipios en presencia con el número de concejales obtenidos en cada municipio para cada uno de los conceptos citados (21).

— Las situaciones *objetivas* de riesgo de inestabilidad están recogidas en el cuadro 3, en el que se distribuyen los gobiernos locales según la cohesión estructural de *actor preeminente* (alcalde) con la escala de cohesión ideológica (alta-baja) y la cohesión estructural de *entorno ejecutivo básico* (Comisión de Gobierno y tenientes de alcalde), según que la composición sea homogénea, cooptada o de coalición. Estas situaciones *objetivas* de inestabilidad aparecen, a su vez, distribuidas de acuerdo con las formaciones políticas que detentan las Alcaldías (cuadros 4 y 5).

(21) Los índices resumen cuantitativamente el alcance cualitativo del poder y la influencia. La construcción es igual para ambos conceptos y la notación para cada formación política es la siguiente:

$$I_{pi} = \frac{\sum n_i \cdot W}{N}$$

n_i = número de municipios según el tipo de mayoría/minoría en cada índice de poder (Alcaldía, *entorno ejecutivo*) y de influencia (Pleno) de cada formación política;

W = la media de concejales de cada formación política para todos los municipios, según el citado tipo de mayoría/minoría, y

N = total de municipios según sea el índice autonómico o provincial, porque el poder máximo de una formación en una Comunidad Autónoma o una provincia sería tener la Alcaldía de todos los municipios con el 100 por 100 de los concejales, cuyo valor máximo sería 1. Para la construcción e interpretación del índice, agradezco la colaboración del profesor de Sociología JULIO CABRERA VARELA, de la Universidad de Santiago de Compostela.

CUADRO 2

INDICES DE PODER Y DE INFLUENCIA EN LOS GOBIERNOS LOCALES DE GALICIA
DE LAS FORMACIONES CON REPRESENTACION MUNICIPAL
(Período 1991-1995)

PARTIDOS	INDICE DE PODER		INDICE DE INFLUENCIA	INDICE DE PODER Y DE INFLUENCIA (A)+(B)+(C)
	(A)	(B)	(C)	
	Alcaldía (*)	Entorno ejecutivo básico (**)	Pleno (***)	Total
PP	0,335	0,013	0,101	0,450
PSOE	0,117	0,011	0,155	0,284
CC	0,087	0,004	0,027	0,119
AEI	0,026	0,002	0,013	0,042
BNG	0,013	0,002	0,037	0,054
CNG	0,006	0,003	0,023	0,033
CDS	0,002	0,0006	0,001	0,004
PSG-EG	0,001	0,0002	0,006	0,008
EU	—	0,0002	0,003	0,003
FPG	—	0,0004	0,0006	0,001
PNG-PG	—	—	0,0006	0,0006
MCG	—	—	0,0001	0,0001

PARTIDOS	INDICE DE PODER Y DE INFLUENCIA				
	La Coruña	Lugo	Orense	Pontevedra	Galicia
PP	0,438	0,589	0,288	0,527	0,450
PSOE	0,346	0,254	0,247	0,269	0,284
CC	—	—	0,406	—	0,119
AEI	0,060	0,019	0,010	0,074	0,042
BNG	0,070	0,049	0,029	0,061	0,054
CNG	0,037	0,076	—	0,027	0,033
CDS	0,009	—	0,005	0,008	0,004
PSG-EG	0,018	0,005	—	0,007	0,008
EU	0,008	0,001	—	0,002	0,003
FPG	0,001	—	—	0,003	0,001
PNG-PG	0,001	—	—	0,001	0,0006
MCG	0,0006	—	—	—	0,0001

(*) Índice de poder referido sólo a las formaciones que detentan la Alcaldía.

(**) Índice de poder referido a las formaciones que participan sólo en el entorno ejecutivo (Comisión de Gobierno o Tenencias de Alcaldía).

(***) Índice de influencia referido a las formaciones que no participan en el entorno ejecutivo (Alcaldía, Comisión de Gobierno o Tenencias de Alcaldía).

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 3

TIPOLOGIAS DE GOBIERNO LOCAL SEGUN LA COHESION ESTRUCTURAL
(ACTOR PREEMINENTE Y ENTORNO EJECUTIVO)
Y LA COHESION IDEOLOGICA EN GALICIA
(Período 1991-1995)

COHESION ESTRUCTURAL DE ACTOR PREEMINENTE	COHESION IDEOLOGICA																	TOTAL		
	ALTA															BAJA			TOTAL	
	1				2				3				4			5				
	COHESION ESTRUCTURAL DE ENTORNO EJECUTIVO BASICO																			
	Homogeneo		Coaligado		Cooptado		Coaligado		Cooptado		Coaligado		Cooptado		Coaligado		N.º		%	
N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%					
1. En mayoría absoluta:																				
1.1. Cualificada	93	29,7	—	—	—	—	—	—	1	0,3	—	—	—	—	—	—	—	94	30,0	
1.2. Ampliada	63	20,1	—	—	—	—	—	—	1	0,3	—	—	—	—	2	0,6	—	66	21,1	
1.3. Mínima	66	21,1	—	—	1	0,3	—	—	1	0,3	—	—	—	—	—	—	—	68	21,7	
2. En minoría:																				
2.1. Máxima	28	8,9	—	—	—	—	10	3,2	—	—	4	1,3	—	—	—	—	—	43	13,7	
2.2. Media	10	3,2	1	0,3	—	—	15	4,8	1	0,3	6	1,9	4	1,2	1	0,3	—	37	11,8	
2.3. Mínima	—	—	—	—	—	—	3	0,9	—	—	—	—	—	—	—	—	2	0,6	5	1,6
TOTAL	260	83,1	1	0,3	1	0,3	28	8,9	4	1,2	10	3,2	4	1,2	3	0,9	2	0,6	313	100,0

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 4

ALCALDÍAS POR PARTIDOS SEGUN LAS TIPOLOGÍAS DE GOBIERNO LOCAL DE COHESIÓN ESTRUCTURAL DE ACTOR PREEMINENTE EN GALICIA (Período 1991-1995)

PARTIDO	COHESIÓN ESTRUCTURAL DE ACTOR PREEMINENTE												TOTAL	
	DE MAYORÍA ABSOLUTA						DE MINORÍA							
	Cualificada		Ampliada		Mínima		Máxima		Media		Mínima			
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
PP	60	36,1	39	23,5	39	23,5	16	9,6	12	7,2	1	0,6	167	100,0
PSOE	16	24,6	15	23,1	14	21,5	7	10,8	13	20,0	—	—	65	100,0
CC	12	25,5	8	17,0	12	25,5	11	23,4	4	8,5	—	—	47	100,0
AEI	3	18,8	2	12,5	2	12,5	4	25,0	4	25,0	1	6,3	16	100,0
BNG	3	30,0	1	10,0	1	10,0	—	—	2	20,0	2	20,0	9	100,0
CNG	—	—	1	20,0	—	—	—	—	4	80,0	—	—	5	100,0
CDS	—	—	—	—	—	—	1	33,3	1	33,3	1	33,3	3	100,0
PSG-EG	—	—	—	—	—	—	1	100,0	—	—	—	—	1	100,0
TOTAL	94	30,0	66	21,1	68	21,7	40	12,8	40	12,8	5	1,6	313	100,0

FUENTE: Elaboración propia.

IV. MODELO DE LOS PROCESOS DE INESTABILIDAD Y DE INTEGRACION DEL CONFLICTO

La interposición de una moción de censura forma parte de un proceso que pone de manifiesto la inestabilidad política y, a su vez, la negociación pertinente para la integración del conflicto (22). El marco de análisis para la operacionalización de este proceso y la incidencia de las variables internas y externas parte del tipo de gobierno local (bien de *actor preeminente* o de *entorno ejecutivo*) y de tres elementos: las *causas* de ruptura de la estabilidad; el comportamiento de los *actores* y sobre todo de los que llevan a efecto el cambio del órgano ejecutivo, y las estrategias de negociación, que conducen a la *recomposición* de la mayoría.

En principio, los tipos de gobiernos locales de mayoría absoluta reducen la probabilidad de inestabilidad frente a los de minoría con concertación o no de pacto o coalición. Ahora bien, los actores en los procesos de inestabilidad

(22) Véase un ejemplo sobre la capacidad parlamentaria para resolver el conflicto entre mayoría y oposición en un estudio resultado de la investigación empírica comparada sobre el legislativo, en U. LIEBERT: «Parlamento y consolidación de la democracia en la Europa del Sur», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 42 (abril-junio 1988), págs. 93-136.

CUADRO 5

ALCALDES POR PARTIDOS SEGUN LAS TIPOLOGIAS DE GOBIERNO LOCAL DE COHESION ESTRUCTURAL (ACTOR PREEMINENTE Y ENTORNO EJECUTIVO BASICO) Y DE COHESION IDEOLOGICA EN GALICIA
(Período 1991-1995)

PARTIDO	COHESION IDEOLOGICA															TOTAL				
	ALTA														TOTAL					
	1		2		3		4		5		BAJA		TOTAL							
	COHESION ESTRUCTURAL DE ENTORNO EJECUTIVO BASICO																			
	<i>Homógeno</i>		<i>Coaligado</i>		<i>Cooptado</i>		<i>Coaligado</i>		<i>Cooptado</i>		<i>Coaligado</i>		<i>Cooptado</i>		<i>Coaligado</i>					
<i>N.º</i>	<i>%</i>	<i>N.º</i>	<i>%</i>	<i>N.º</i>	<i>%</i>	<i>N.º</i>	<i>%</i>	<i>N.º</i>	<i>%</i>	<i>N.º</i>	<i>%</i>	<i>N.º</i>	<i>%</i>	<i>N.º</i>	<i>%</i>	<i>N.º</i>	<i>%</i>			
PP	149	89,2	—	—	1	0,6	9	5,4	4	2,4	3	1,8	—	—	1	0,6	—	—	167	100,0
PSOE	52	80,0	—	—	—	—	4	6,1	—	—	5	7,7	3	4,5	1	1,5	—	—	65	100,0
CC	41	87,2	—	—	—	—	6	12,8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	47	100,0
AEI	10	62,5	1	6,3	—	—	4	25,0	—	—	—	—	—	—	1	6,3	—	—	16	100,0
BNG	5	55,6	—	—	—	—	—	—	—	—	1	10,0	1	10,0	—	—	2	20,0	9	100,0
CNG	2	50,0	—	—	—	—	2	25,0	—	—	1	25,0	—	—	—	—	—	—	5	100,0
CDS	—	—	—	—	—	—	3	100,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	100,0
PSG-EG	1	100,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	100,0
TOTAL	260	83,1	1	0,3	1	0,3	28	8,9	4	1,2	10	3,2	4	1,2	3	0,9	2	0,6	313	100,0

FUENTE: Elaboración propia.

están orientados por la interacción de dos tipos de *factores de inestabilidad*, internos y externos, y por dos *motivos de acción política*: los intereses y el poder.

Los factores de inestabilidad son:

— Los *internos* están caracterizados por las discrepancias en la gestión político-administrativa, los problemas de interacción en el grupo de pertenencia y/o entre los miembros de la coalición, el grado de cohesión de la candidatura de acuerdo con las formas de integración (*afiliados e independiente en lista de partido*), los problemas de disciplina de partido y/o coalición y los comportamientos desleales o de movilidad política (*transfuguismo*).

— Los *externos* están caracterizados por el tipo de relaciones con la organización política de pertenencia y la incidencia de las directrices orgánicas y la incertidumbre que genera la desaparición o fusión de partidos. La interferencia de la acción político-administrativa de los gobiernos central, autonómico y provincial. Igualmente, la respuesta del entorno social a la acción del gobierno local y la implementación de políticas públicas (23). Un entorno estructurado en redes sociales, del que proceden las elites políticas locales.

Los motivos de acción política de los actores:

— Los *intereses*, según Morgan, son «un complejo conjunto de predisposiciones que abarca ambiciones, valores, deseos, expectativas y otras orientaciones e inclinaciones que conducen a una persona a actuar en una dirección en vez de otra. En la vida diaria tendemos a pensar en los intereses de modo espacial, como áreas de concernimiento que queremos preservar o agrandar o como posiciones que nos gustaría proteger o conseguir». Los intereses se pueden concebir en la organización, añade Morgan, en términos de tres campos interrelacionados relativos a la labor organizativa (*intereses de cometido o de función*), la carrera (*intereses de carrera*) y la vida personal de uno mismo (*intereses externos*) (24).

— El *poder* supone la movilización de recursos, de acciones estratégicas emprendidas por los actores encaminadas a la consecución de sus objetivos. La capacidad de los actores de utilizar los recursos en una relación de negociación, de intercambio (Blau, 1983) se resume en el *potencial de coalición y/o chantaje*.

Toda inestabilidad genera a su vez un proceso de negociación, presidida por la incertidumbre en la forma de recomponer la estabilidad, en el que el poder ocupa un lugar central en su vertebración (Bacharach y Lawler, 1984)

(23) Entre el tipo de respuestas del entorno se incluyen también aquellas que derivan en conflictos recurridos por vía judicial, con efectos de inestabilidad.

(24) La cita de G. MORGAN (*Imágenes de la organización*, Madrid, Rama, 1990) procede de selección de RAMÍO y BALLART (1993, II: 129).

y en el que los actores tienden a maximizar sus recursos para el logro de sus objetivos. El poder, como señala Panebianco (1990: 64), es «un tipo de relación, asimétrica, pero *recíproca*, que se manifiesta en una negociación desequilibrada, en un *intercambio desigual* en el que un actor gana más que otro». La coalición orientada hacia la interposición y resolución de la moción de censura implica que los actores intenten formar coaliciones vencedoras mínimas, respecto a la capacidad de dominio de cualquier coalición potencial. Una coalición, según Daudi (25), implica tanto una combinación de grupos homogéneos y tener un aliciente común como la de «grupos que, aun teniendo intereses bastante divergentes, pueden, en una interacción con o contra otros, por razones tácticas, estratégicas y políticas, actuar como si formaran un frente, y esto a pesar de que puedan existir conflictos dentro de la coalición». En la divergencia de intereses también se puede entender la divergencia ideológica, por lo que la coalición no necesariamente se puede producir entre adversarios contiguos en un *continuum* ideológico político de izquierda a derecha. La característica de la moción de censura constructiva local es que cualquier concejal puede ser propuesto para la Alcaldía (26), por lo que las relaciones entre los intereses, conflictos y poder de los miembros de la Corporación conformarán la estrategia para la formación de la coalición.

Para Turner (1991), los individuos que deciden negociar o entrar en una coalición deben sopesar tres costes que resumen los principios que constituyen el fundamento de la mayor parte de las versiones de la teoría de las coaliciones:

El primer coste es lo que deben conceder a la coalición, que puede ser minimizado aliándose con otros cuyas perspectivas sean mínimamente diferentes a las suyas propias o que puedan ser convencidos para que adopten sus posiciones. Segundo, al entrar en una coalición, los individuos renuncian a su libertad de adoptar posturas individuales o seguir estrategias individuales. Este coste puede minimizarse si los individuos pueden formar coalición con personas a quienes pueden dominar en vez de con personas que los dominen. El tercer coste es la deuda contraída con aquellos otros miembros de la coalición que hacen a la coalición concesiones mayores que las que ellos hacen. Este coste puede minimizarse buscando una coalición en la que las concesiones se igualen equitativamente para que nadie contraiga obligaciones para el futuro. La predicción es que las coaliciones tenderán a estar formadas de acuerdo con estos

(25) La cita de P. DAUDI (*Power in the Organization*, Oxford, Blackwell, 1986) procede de la selección de RAMIÓ y BALLART (1993, II: 112-113).

(26) La elección de alcalde en la sesión constitutiva de la Corporación está reservada al concejal que encabece su correspondiente lista (LOREG, art. 196.a), e igualmente en caso de renuncia o vacante de la Alcaldía (LOREG, art. 198).

tres métodos de minimizar costes. El que la gente pague estos costes dependerá, a su vez, de la amplitud de su interés en las ganancias potenciales y de su estimación de la probabilidad de éxito en alcanzarlas (Turner, 1991: 147).

Por consiguiente, para Turner, las coaliciones más estables serán aquellas en las que los costes y beneficios de todos sus miembros se aproximan a sus condiciones *maximin* únicas. Entre las teorías de la formación de coaliciones, en el marco de la teoría de la elección racional (Colomer, 1990; 1991) y de la tradición psicosociológica, siguiendo los modelos sintetizados por Alcaide (1987: 239-250), consideramos los siguientes:

a) La teoría de Caplow (1956; 1968) se «basa sobre el postulado relativo a que las partes preferirán la coalición que maximiza el número de actores sobre el que se tiene control. Es decir, los actores considerarán su poder dentro de las posibles coaliciones, así como el poder que cada coalición le otorga sobre otros actores que no pertenecen a ella. A la hora de evaluar estas dimensiones de poder, internas y externas a las coaliciones, lo que se enfatiza no es la diferencia de poder que existe entre el actor y el resto, sino el número de actores que ocuparán posiciones subordinadas al mismo».

b) La teoría de los *recursos mínimos* de Gamson (1961) considera que la distribución de los recursos o del poder es el determinante de la distribución de las ganancias en el seno de la coalición. «Desde su punto de vista, los actores intentarán formar la coalición que le aporte mayores ganancias, teniendo presente que estas ganancias serán repartidas entre bases de equidad.» Los actores preferirán una coalición en que la equidad les proporcione mejores resultados.

c) La *teoría de la negociación* de Komorita y Chertkoff (1973) considera que «los actores que son fuertes demandarán una participación en las ganancias sobre bases de equidad, mientras que aquellos que son débiles demandarán una participación sobre bases de igualdad». Esta teoría admite que los actores que forman una coalición tienen una relación continua con aquellos excluidos de la misma. Esto es relevante para la organización no sólo en la formación de la coalición, sino en la estabilidad o inestabilidad en el tiempo (27). La teoría considera que la coalición más probable es la que mini-

(27) Según ALCAIDE (1987: 243), la *teoría de la negociación* «considera que la parte excluida no estará satisfecha ni se mostrará inerte una vez que la coalición opositora se ha formado y, por tanto, que intentará romperla debilitando su propia demanda de ganancias. Así, una parte fuerte expresará su deseo de obtener menos de lo equitativo y una parte débil expresará su deseo de obtener menos de lo igualitario. Esto significa que los actores que formen una coalición renegociarán continuamente la división de ganancias, ya que la parte excluida oferta a sus componentes más de lo que reciben de ella».

miza la suma de la tentación de cada uno de sus componentes de abandonarla.

d) La *teoría de la probabilidad* de Komorita (1974) parte del postulado básico que, «debido a los problemas logísticos de comunicación de ofertas y contraofertas, las coaliciones grandes son más difíciles de formar que las de reducida dimensión». A medida que la coalición es mayor, el número de desertores potenciales también incrementa, con lo que las coaliciones grandes son más difíciles de formar, sino que también son más difíciles de mantener. Estas hipótesis están conectadas con los estudios sobre grupos, en los que se muestran cómo la cohesión de los mismos disminuyen a medida que aumenta su dimensión. El contraste de esta teoría con la de la negociación es que asume que la participación en las ganancias es una función del número de alternativas posibles más que de la calidad de las mismas para el actor.

e) El *modelo de la distancia ideológica* introduce la consideración de los problemas actitudinales e ideológicos a diferencia de los criterios utilitaristas de las teorías citadas. Para Lawler y Youngs (1975), «la similaridad ideológica constituye una variable explicativa en la formación de coaliciones más importantes incluso, a veces, que las ganancias esperadas de los actores». El postulado básico del modelo de la distancia ideológica es que los actores tomarán sus decisiones relativas a la formación de coaliciones sobre bases a la vez ideológicas y utilitaristas. Por tanto, es posible establecer las combinaciones de las teorías citadas con el modelo de la distancia ideológica, aunque las predicciones concretas de este modelo dependerán de las relaciones entre ideología y utilidad.

La predicción de los procesos de inestabilidad política local, ejemplificada en la interposición y resolución de la moción de censura, también hay que contemplarla como una de las respuestas posibles a la solución del conflicto. La *arena* de la inestabilidad está centrada en el cambio de alcalde; este cambio se puede producir por dimisión o destitución por moción de censura (28). En el primer caso, si la dimisión se inscribe en este proceso de cambio, es un recurso para eludir la moción de censura y limitar la sustitución sólo entre los cabezas de lista [art. 196.a) de la LOREG] y no de entre todos los concejales, como así ocurre en el segundo caso. De esta manera queda limitada la posibilidad de elección sólo de entre los que tengan la condición de cabezas de lista (29). No obstante, en los tipos de gobierno en minoría o coalición entre

(28) En el art. 9 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 1986, se fijan distintos supuestos sobre la suspensión de concejal.

(29) Sobre este supuesto de dimisión de un alcalde durante el período que está interpuesta la moción de censura, la Audiencia Territorial de La Coruña, en el auto de 3 de agosto de 1988, considera que (FJ 3.º): «No se trata en este caso del uso de una alternativa legal,

los pactos que caben para garantizar la estabilidad está la *rotación o la alternancia en la Alcaldía* de las formaciones que lo integran. En este caso, la elección recae sólo entre los que tienen la condición de cabezas de lista, bien si se han producido *dimisiones en cadena*, bien si se han producido bajas voluntarias de militancia en las formaciones representadas, aunque el candidato hubiera figurado como cabeza de lista, según el Tribunal Constitucional en la sentencia 31/1993, de 26 de enero (30).

En el proceso de inestabilidad, el tipo de cohesión estructural del gobierno local —alta (mayoría) y baja (coalición)— y el tipo de cohesión ideológica en el *continuum* izquierda-derecha —alta (mayoría) y baja (coalición)— se ven afectados por los *factores de inestabilidad* (internos y externos) y los *motivos de acción política* (intereses y poder). De los citados *factores*, la movilidad política o deslealtad (transfuguismo) ejemplifica la alteración de la cohesión estructural y de la cohesión ideológica, mientras que, de los *motivos de acción política*, el potencial de *coalición* y/o *chantaje* también se suma a este proceso de cambio como expresión estratégica del poder en el gobierno local.

provocada lícitamente con su dimisión por el alcalde censurado, sino de un auténtico fraude de Ley (art. 6.º4 del Código Civil), ya que mediante un acto realizado al amparo de la Ley —la dimisión durante el trámite de la moción de censura— se trata de obtener un resultado contrario al ordenamiento jurídico, cual es impedir a un grupo, presuntamente mayoritario de concejales, ejercer el derecho a lograr que se resuelva una moción de censura legalmente planteada. Este ánimo fraudulento se manifiesta con mayor evidencia al producirse después de la tramitación de un proceso judicial y cuando la sentencia obliga a resolver la moción de censura en plazo perentorio» (CASTELAO, 1990: 79-80).

(30) La citada STC atiende al recurso de amparo presentado por el Partido Popular contra la sentencia de 18 de diciembre de 1992 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, recaída en el recurso contencioso-electoral 979/1992 contra el Acuerdo de Proclamación y Elección de Alcalde adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de las Palmas el 14 de noviembre de 1992. El fallo resuelve contra la elección del citado alcalde, al no plantearse dentro de lo establecido en el artículo 196.a) de la LOREG, puesto que la elección se fijó de entre los cabezas de los Grupos Políticos Municipales, en concreto, del Grupo Mixto y del Grupo Popular. La particularidad es que el cabeza del Grupo Municipal Mixto había sido cabeza de lista del PP, pero había causado baja voluntaria de la militancia en el citado partido. En consecuencia, a los efectos de aplicación del artículo 196, sólo podía ser candidato a la Alcaldía el único concejal que quedaba de la lista del PP que mantenía la militancia al mismo. A este respecto, señala el Tribunal Constitucional:

«No cabe afirmar que la condición de cabeza de lista sólo se pierda por la expresa voluntad del representante. No se trata sólo de la relación entre el candidato a alcalde y los electores, sino también entre este candidato ulterior y los electores de segundo grado, para quienes el requisito legal imprescindible es el que encabece una lista electoral y no un grupo reconocido con legitimidad jurídica para presentar listas electorales. El artículo 198 de la LOREG no es aplicable al caso, pero por ello el órgano judicial debió volcarse en la interpretación del artículo 196, aunque dicho artículo 198 pueda servir de interpretación analó-

MODELO DE LOS PROCESOS DE INESTABILIDAD
Y DE INTEGRACION DEL CONFLICTO LOCAL

		TIPO DE COHESION ESTRUCTURAL	
		ALTA	BAJA
TIPO DE COHESION IDEOLOGICA	ALTA	Mayoría política	Coalición
	BAJA	Movilidad política	Potencial de chantaje

La aplicación empírica del modelo de los procesos de inestabilidad y de integración del conflicto local supone delimitar el tipo de ruptura y la recomposición o coalición resultante en el nombramiento de alcalde y su extensión al *entorno ejecutivo*. Las tipologías de conflicto y recomposición del gobierno local mediante moción de censura se configuran de acuerdo con los tres elementos citados: las *causas*, los *actores* y la *recomposición*. Las tipologías de mociones de censura, de acuerdo con el criterio de acción relevante, son: autocensura de la mayoría o de la coalición, censura por ruptura de la mayoría y censura por quiebra de la coalición (31), que, a su vez, de acuerdo con el comportamiento de los actores, se concretan en seis subtipologías:

Tipología I: Autocensura de la mayoría o de la coalición.

— Subtipología I.a): Autocensura de cambio, cuando la mayoría que sustenta la Alcaldía decide el cambio de alcalde sólo con los apoyos de la propia mayoría. La acción se enmarca en la resolución del conflicto entre el alcalde y la mayoría de gobierno (32).

gica para suplir lagunas legales, pues si la renuncia a ser candidato a alcalde supone *ope legis* la ruptura del vínculo de representatividad, ese mismo efecto podía tener la renuncia voluntaria a la lista electoral de procedencia.»

(31) Denominamos *ruptura de la mayoría* para enfatizar el conflicto en una formación política, en la que se producen comportamientos de movilidad. Igualmente, denominamos *quiebra de la coalición* para destacar la fragilidad de las alianzas de gobierno.

(32) Un ejemplo de la tipología de *autocensura de cambio* durante el período 1979-83, cuando no estaba regulada la moción de censura, fue el caso del cese del alcalde de Andújar, que dio lugar a la STC 5/1983, de 4 de febrero, en la que se declaró inconstitucional el artículo 11.7 de la LEL de 1978. La forma utilizada fue la *revocación de partido*, previa suspensión de militancia y baja en el partido por parte de la organización partidista y a continuación invocar la aplicación del citado artículo de la LEL (MÁRQUEZ, 1992: 163). También véase J. L. PÉREZ FRANCÉS: «Consideraciones sobre el artículo 11.7 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, y su interpretación por el Tribunal Constitucional», en *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4 (1984), págs. 986-1001.

— Subtipología 1.b): Autocensura de protección o de rotación, cuando se utiliza la moción por la mayoría que sustenta la Alcaldía para bloquear cualquier posibilidad de moción alternativa durante el período de mandato local (33), o bien, en caso de coalición, facilita la sustitución de alcalde por otro miembro de la misma que no sea cabeza de lista.

Tipología 2: Censura por ruptura de la mayoría.

— Subtipología 2.a): Censura por ruptura de la mayoría por comportamiento de movilidad política y potencial de chantaje, pero la coalición resultante mantiene en la Alcaldía a un miembro que procede de la mayoría escindida.

— Subtipología 2.b): Censura por ruptura de la mayoría por comportamiento de movilidad política, pero la coalición resultante no mantiene en la Alcaldía a ningún miembro que proceda de la mayoría escindida.

Tipología 3: Censura por quiebra de la coalición.

— Subtipología 3.a): Censura por quiebra de la coalición, cuando cesan los apoyos a un alcalde en minoría y se desplazan hacia otra formación.

— Subtipología 3.b): Censura por quiebra de la coalición por movilidad política, cuando cesan los apoyos a un alcalde en minoría y se desplazan hacia otro candidato y, a su vez, median comportamientos de movilidad política.

De las seis subtipologías establecidas, en tres [2.a), 2.b) y 3.b)] se producen comportamientos de movilidad política que rompen un gobierno de mayoría o quiebran una coalición. El *potencial de chantaje*, es decir, la capacidad estratégica de imponer un tipo de coalición estaría presente en todas las subtipologías, excepto en las de *autocensura*. No obstante, la *autocensura de protección o rotación* es una acción excepcional que se puede producir en tipos de gobierno de mayoría o de coalición, como estrategia de seguridad o de cumplimiento de pactos de gobierno. Por último, las subtipologías de *censura por quiebra de coalición* responden a la típica recomposición de las combinaciones posibles de gobierno de acuerdo con el formato del sistema de partidos existente.

Los comportamientos desleales —movilidad política— adquieren una singular importancia sobre todo a partir de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 11.7 de la LEL (Márquez, 1992), por la STC 5/1983, en la interpretación del uso de la *revocación de partido*, es decir, la expulsión del

(33) Esta tipología se deduce a partir de la reforma del artículo 197 de la LOREG, en marzo de 1991. Por tanto, su uso puede contemplarse tanto por gobiernos de mayoría como de coalición. En cualquier caso, la limitación a que un concejal sólo pueda suscribir una moción de censura durante un período de mandato no impide que en un municipio puedan producirse dimisiones voluntarias después de una moción y, por tanto, que los nuevos concejales hagan uso también de la moción.

partido y, por consiguiente, la interpretación de la baja en el mismo como causa de baja en la Corporación y la devolución del mandato al partido, al siguiente en la lista (34). A partir de este momento no todos los comportamientos desleales (movilidad política en proceso) se han traducido necesariamente en *factor de inestabilidad*, desencadenante de una moción de censura. Ahora bien, en algunos casos de transfuguismo la inestabilidad generada no se ha tratado de resolver por la vía de la moción de censura (art. 197), sino por la del artículo 196.a), es decir, sustituyendo el criterio de cabeza de lista por el de cabeza del Grupo Político Municipal constituido al efecto. En este sentido, se han producido dos fallos del Tribunal Constitucional sobre los efectos de la baja voluntaria de un concejal en el partido por el que resultó elegido: en primer lugar, la citada elección de un tráfuga, alcalde de Las Palmas, en noviembre de 1992 (35), mediante la STC 31/1993, y en segundo lugar, la STC 185/1993, de 31 de mayo, sobre la elección de alcalde en Berañaín (Navarra) (36). El primer supuesto, que estaba dentro de la estrategia de sustanciar

(34) El artículo 11.7 de la LEL dice así: «Tratándose de listas que representen a Partidos Políticos, Federaciones o Coaliciones de Partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al Partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato.»

(35) En las elecciones locales de 1991 el Ayuntamiento de Las Palmas se constituyó con 10 concejales del PSOE, 7 del CDS, 7 del PP y 5 de ICAN. La Alcaldía recayó en el cabeza de lista del CDS, con el apoyo del PP. El cabeza de lista del PP firmó un acuerdo con otras fuerzas políticas en el que establecía un turno de rotación en el desempeño de la Alcaldía, según el cual entre el 1 de noviembre de 1992 y el 28 de febrero de 1994 el alcalde sería el cabeza de lista del PP. Posteriormente, en mayo de 1992, el cabeza de lista del PP, junto a otros concejales del mismo, firmaron un pacto y anunciaron su baja voluntaria del PP y pasaron a integrarse en un Grupo Mixto.

(36) La STC 185/1983 desestima el recurso de amparo en la supuesta vulneración del artículo 23.2 de la CE por la sentencia impugnada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. El caso concreto es el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Barañaín, de 25 de febrero de 1993, en el que se consideró candidato a alcalde como cabeza de lista del PSN/PSOE a un concejal elegido en segundo lugar en la lista de esta formación, puesto que el alcalde, cabeza de lista, renunció al cargo. Las alegaciones del recurrente es «que en este caso no ha habido ni abandono voluntario del partido político ni tampoco exclusión del mismo, y, en consecuencia, continúa, en el momento de la anulada elección de alcalde, siendo parte de la lista del PSN/PSOE, y más en concreto cabeza de lista a efectos de su candidatura como alcalde», por la vía del artículo 196.

Sin embargo, los hechos, según el FJ 3.º, son: baja del Grupo Socialista Municipal de cinco de los seis concejales de la lista citada e incorporación al Mixto; la Comisión Ejecutiva Regional del PSN/PSOE se da por enterada de la citada baja y declaran que desde ese momento dejan de representar al partido a todos los efectos; renuncia el alcalde de la lista del PSOE y permanece como único miembro del Grupo Municipal Socialista; los concejales citados incorporados al Grupo Municipal Mixto deciden volver de nuevo al Grupo Municipal

el pacto de *rotación o alternancia en la Alcaldía*, no puede llevarse a cabo según los criterios fijados por el Tribunal Constitucional, puesto que «el acceso por la vía del artículo 197 (moción de censura) debió ser la vía procedente y no la del 196.a)». En el segundo supuesto, el comportamiento de transfuguismo —abandono del Grupo Municipal Socialista y pase al Mixto, con un intento de revocar el mismo, reintegrándose al Grupo Municipal Socialista para proceder a la elección de alcalde por la vía del artículo 196, tampoco es considerado procedente.

La línea de argumentación de la STC 31/1993 incide en la reconducción del protagonismo de los partidos y de los intereses de los electores que eligieron a ese partido, a pesar de la garantía de los derechos del candidato a la Alcaldía (37). La manifestación explícita contra los comportamientos de transfuguismo, de deslealtad, no resuelve jurídicamente el problema general, causen o no efectos como, por ejemplo, el de una moción de censura, puesto que el supuesto de baja voluntaria en el partido no había sido directamente examinado por el Tribunal Constitucional en anteriores sentencias, las cuales se referían a casos de expulsión del partido (STC 29/1984). Sin embargo, cuando se pronuncia sobre un caso de transfuguismo, de baja voluntaria de partido, está en el contexto de la pérdida de la condición de cabeza de lista y grupo en que participó en las elecciones, «como resultado de su propia y legítima decisión de abandonar el grupo», puesto que el Grupo Mixto, a los efectos de aplicación del artículo 196.a), no puede ser considerado como lista electoral.

Socialista; la Comisión Ejecutiva Regional del PSN/PSOE no acepta el reingreso y, además, tramita la suspensión de militancia y el expediente de expulsión.

(37) Según la STC 31/1993, «la interpretación que da la sentencia [del Tribunal Superior de Justicia de Canarias] cobija y da amparo a una situación de fraude y engaño a los electores, cuyas consecuencias en la vida social se ha visto claramente en el conjunto de supuestos de transfuguismo planteados. Con dicha interpretación se defienden los derechos del candidato, pero se ignoran y violan los intereses de los electores que no se les protege con otro argumento que el del voto distinto en futuras elecciones. El deseo de limitar el papel de los partidos llega al reconocimiento jurídico de una situación que pugna al sentido común y es difícil de entender por los ciudadanos que votaron por un candidato y por un partido. Hacer prevalecer los derechos del candidato frente a los derechos de los ciudadanos para rebajar el protagonismo de los partidos no es una buena solución. Y menos aún lo es recrearse en la contemplación de la divergencia que la solución jurídica produce respecto a la perspectiva política, cuando lo razonable sería que el derecho encontrase cauces de conectar con los problemas sociales, que son la base de los políticos.

La realidad jurídica es la de que cuando el candidato a alcalde señor X presenta su candidatura, no "encabeza su correspondiente lista" porque esta lista era la del Grupo del Partido Popular, y para desvirtuar esa realidad jurídica es preciso acudir a la ficción interpretativa de que la condición de candidato le acompaña dondequiera que vaya. Con esta ficción se está dando cobijo a un fraude de ley que cabría denominar fraude electoral».

En la STC 185/1993 se vuelve a poner de manifiesto la línea argumental de la STC 31/1993, cuando en el momento de producirse la elección de alcalde el candidato ha abandonado el Grupo Municipal de procedencia y se autoconsidera cabeza de lista. De esta forma se refuerza la posición *estructurada* en el gobierno local de los Grupos Políticos Municipales, integrados por los mismos miembros de una lista elegida; así, la STC 185/1993 dice que quien «no forma parte de la lista de un grupo político de un ayuntamiento no puede en forma alguna ser considerado cabeza de lista de ese mismo grupo a los efectos del artículo 196 de la LOREG».

Por tanto, el comportamiento de transfuguismo continúa sin regulación, excepto el fallo citado, en el caso de elección de alcalde por renuncia o vacante, siempre que el tráfuga fuese cabeza de lista de la formación abandonada, en el supuesto de baja voluntaria del partido y en el de baja voluntaria en el Grupo Político Municipal integrado por los concejales de la lista elegida, y que se autoconsidera cabeza de lista a los citados efectos de aplicación del artículo 196.

En otros ordenamientos constitucionales, por ejemplo, el de Portugal (Marquez, 1992: 105-107), está regulado el comportamiento de un mandato, bien parlamentario (38) o local (39), que se inscriba en un partido distinto por el

(38) El artículo 163.1.c) de la Constitución portuguesa de 1976 (reformada en 1982) establece la pérdida del mandato en el supuesto de los diputados que «se inscriban en un partido distinto de aquel por el cual se hayan presentado en las elecciones» (véase un comentario al citado artículo en J. J. GOMES CANOTILHO y V. MOREIRA: *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 1985, pág. 178).

El precedente se encuentra en el artículo 12.1.c) del Reglamento de la Asamblea Constituyente, de 1976, en el que establece que pierden el mandato los diputados de la Asamblea Constituyente aquellos que «se inscriban en un partido distinto de aquel en que se encontraba afiliado cuando las elecciones». Y en el artículo 84.b) del Proyecto de Constitución presentado por el Partido Socialista Portugués, que presenta la misma redacción que la del texto constitucional [R. B. CALDEIRA y M. C. SILVA (comp.): *Constituição Política. 1976*, Lisboa, Livraria Bertrand, 1976].

Más adelante, el nuevo Reglamento de la Asamblea de la República, de 29 de noviembre de 1984, introduce una regulación especial para los *independientes en listas de partido*, que, en principio, pueden presentar comportamientos de movilidad política parlamentaria. En concreto, el artículo 7.2 dice lo siguiente: «Los diputados independientes que se hayan presentado como tales ante el electorado en listas de un determinado partido o coalición podrán constituirse en agrupación parlamentaria».

También en la Ley 3/1985, de 13 de marzo, del Estatuto de los Diputados, mantiene en el artículo 8.1.c) el citado precepto constitucional como en la nueva Ley 7/1993, de 1 de marzo, del Estatuto de los Diputados.

(39) En el ámbito local, la Ley 87/1989, de 9 de septiembre, de tutela administrativa de las autarquías locales y de las asociaciones de municipios de Derecho público, en el artículo 9.1.e) dice que pierden el mandato aquellos que «después de la elección se inscriban en un partido distinto de aquel por el cual se hayan presentado a las elecciones» (A. SE-

cual resultó elegido, teniendo en cuenta las situaciones excepcionales de la disolución de una formación y de los independientes elegidos como tales en listas de partido.

En consecuencia, se trata de resolver la armonización de la prohibición constitucional del mandato imperativo y la lealtad política al electorado que eligió a un candidato en una lista determinada y a la formación que representa. Se trata de introducir reglas sin que los principios constitucionales alienen dinámicas disfuncionales para las instituciones representativas y la lealtad política y que la libre disposición del mandato no sea un principio ilimitado e inconsecuente con la funcionalidad institucional y la lealtad política.

La aplicación del modelo de los procesos de inestabilidad, y en consecuencia del análisis tipológico de las mociones de censura, está orientada al estudio de casos para extraer consecuencias relevantes de carácter general. No obstante, con los datos disponibles de las mociones interpuestas, en el período 1987-1991, se pueden extraer algunas reflexiones (40).

a) Las mociones de censura registradas en el período citado ascienden a 180, que afectan a 177 municipios (2,2 por 100 del total nacional), con una mayor frecuencia en los municipios menores de 3.000 habitantes, pero con una mayor proporción en el estrato de más de 100.000 habitantes, y en los 5.000-10.000 y 50.000-100.000 habitantes (cuadro 6).

b) La distribución territorial por Comunidades Autónomas registra un mayor número en Castilla-León, pero proporcionalmente superan la media nacional Baleares, Cantabria, Canarias, Galicia, Madrid, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Extremadura. En Navarra no se registra ninguna moción de censura (cuadro 7).

c) Las formaciones políticas que interponen mociones son 21, que corresponden a la siguiente significación: 7 de ámbito estatal, 13 de carácter regionalista/nacionalista y las Agrupaciones de Electores de Independientes (AEI), consideradas conjuntamente como una formación de ámbito

RRANO: *Poder local. Legislação Anotada e Comentada sobre as Eleições Autárquicas*, Lisboa, Caminho, 1993).

(40) Los datos proceden del Ministerio para las Administraciones Públicas, Dirección General de Cooperación Territorial, Subdirección General de Cooperación con la Administración Local. También véase un informe para el período 1987-1993: «Gobernabilidad municipal. Ayuntamientos en la cuerda floja», *Bando*, núm. 19, marzo-abril 1993, págs. 6-13.

El número de mociones consideradas por nosotros ascienden a 180; no obstante, en algunos de los cuadros adjuntos aparecen totales distintos porque no se tienen en cuenta las segundas mociones, porque faltan datos de la fecha de la moción y por estar formado el gobierno local por una comisión gestora.

CUADRO 6
MUNICIPIOS SEGUN EL TAMAÑO DE POBLACION
DONDE SE INTERPONEN MOCIONES DE CENSURA LOCAL EN ESPAÑA (1987-1991)

TAMAÑO DE POBLACION (PADRON MUNICIPAL DE HABITANTES 1986)	NUMERO DE MUNICIPIOS	MUNICIPIOS DONDE SE INTERPONE MOCION DE CENSURA LOCAL	
Hasta 3.000	6.430	101	1,5 %
3.000- 5.000	510	20	3,9 %
5.000- 10.000	536	28	5,2 %
10.000- 50.000	470	18	3,8 %
50.000-100.000	54	3	5,6 %
Más de 100.000	54	7	12,9 %
TOTAL	8.054	177	2,2 %

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 7
MUNICIPIOS SEGUN EL TAMAÑO DE POBLACION DONDE SE INTERPONEN
MOCIONES DE CENSURA LOCAL EN ESPAÑA POR COMUNIDADES AUTONOMAS
(1987-1991)

COMUNIDADES AUTONOMAS	NUMERO DE MUNICIPIOS (1986)	MUNICIPIOS DONDE SE INTERPONE MOCION DE CENSURA LOCAL	
Andalucía	764	17 (*)	2,2 %
Aragón	727	6	0,8 %
Asturias	78	1	1,2 %
Baleares	66	5	7,5 %
Canarias	87	5	5,7 %
Cantabria	102	6	5,8 %
Castilla-León	2.248	46	2,0 %
Castilla-La Mancha	916	25	2,7 %
Cataluña	940	16 (*)	1,7 %
Extremadura	380	10	2,6 %
Galicia	312	13	4,2 %
Madrid	178	6	3,3 %
Murcia	45	1	2,2 %
Navarra	265	—	—
La Rioja	174	1	0,5 %
Valenciana	536	17	3,2 %
País Vasco	236	2 (*)	0,8 %
TOTAL	8.054	177	2,2 %

(*) En un municipio se presentan dos mociones durante el período. Las mociones de censura registradas son en total 180.
FUENTE: Elaboración propia.

local (41). Las formaciones que acusan una moción son 16, y corresponden a los siguientes ámbitos: estatal, 5; regionalista/nacionalista, 10, y local (cuadro 8). No obstante, el 64,4 por 100 de las mociones son interpuestas por 7 partidos, que corresponden el 43,3 por 100 a las realizadas entre sí por el PSOE, PP y CDS, y el 21,1 por 100 al mismo partido (PSOE, PP, CDS, PDP, CiU, BNG y PRC).

d) La incidencia de mociones de censura respecto a las Alcaldías detentadas por las formaciones políticas con mayor número de mociones es la siguiente: PSOE, el 2,8 por 100 de 2.868; AP/PP, 1,8 por 100 de 2.204; CDS, 3,6 por 100 de 671; IU/IPC, 1,6 por 100 de 127; PDP, 2,8 por 100 de 217, y CiU, 1,3 por 100 de 590 (42).

e) La cohesión estructural de *actor preeminente* de los municipios en los que se interpone una moción registra una mayor proporción de Alcaldías con minoría de concejales (69,3 por 100) frente al 30,7 por 100 con mayoría de concejales de la misma formación política (cuadro 9). Si comparamos la cohesión estructural de los 118 municipios mayores de 45.000 habitantes y capitales de provincia, también registran una proporción mayor de Alcaldías en minoría (62,8 por 100) respecto a los de mayoría de concejales (37,2 por 100). Sin embargo, la mayor incidencia de mociones de censura (42 por 100) se produce en Alcaldías con *minoría media* de concejales de la misma formación, es decir, en gobiernos locales que necesariamente han concertado coaliciones para integrar el *entorno ejecutivo* (gráfico 1).

f) De las trayectorias de las mociones interpuestas, recogidas en los cuadros 8 y 9, no se deduce una adecuación precisa a las tipologías definidas anteriormente porque dependen de un estudio de casos para determinar la incidencia del transfuguismo. No obstante, sí se puede realizar una interpretación para 176 mociones:

— Mociones de censura orientadas contra el mismo partido en las que el alcalde dispone entre una *mayoría cualificada, ampliada y mínima* de concejales son 29 (16,5 por 100), y con *minoría máxima*, 7 (4 por 100). El alcalde elegido en la moción procede de la misma lista que el sustituido. Las subtipologías que se pueden deducir son las de *autocensura* y *censura por ruptura de la mayoría*.

— Mociones de censura en las que el alcalde sustituido dispone entre una

(41) También está registrado el caso de una moción de censura interpuesta en una comisión gestora (C.G.).

(42) Los datos del número de Alcaldías obtenidas por cada partido proceden del Ministerio del Interior, Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Documentación e Información de Procesos Electorales.

CUADRO 8
RESULTADOS DE LAS MOCIONES DE CENSURA LOCAL INTERPUESTAS EN ESPAÑA
 (Período 1987-1991)

PARTIDOS QUE INTERPONEN LA MOCION DE CENSURA	PARTIDOS QUE PIERDEN O MANTIENEN LA ALCALDIA EN LA MOCION DE CENSURA																		
	<i>Ambito estatal</i>					<i>Regionalistas/nacionalistas</i>											<i>Locales</i>		<i>Total</i>
	<i>PSOE</i>	<i>AP/PP</i>	<i>CDS</i>	<i>IU/IPC</i>	<i>PDP</i>	<i>CiU</i>	<i>PNV</i>	<i>CPG</i>	<i>BNG</i>	<i>PRC</i>	<i>PRPL</i>	<i>PAR</i>	<i>AM</i>	<i>API</i>	<i>ATI</i>	<i>AEI</i>	<i>AEI</i>	<i>C.G.</i>	
PSOE	21	20	8	2	1	3	1	—	—	—	—	—	—	1	—	2	—	59	
AP/PP	28	7	8	—	2	1	—	—	—	—	1	—	—	—	—	2	—	50	
CDS	9	5	4	—	1	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	1	—	22	
IU/IPC	4	—	1	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	8	
PDP	1	—	—	—	2	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	4	
PL	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	
SI	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	
CiU	1	1	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	5	
ERC	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	
PNV	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	
BNG	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1	
PNG	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	
PRC	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	2	
PRPL	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	
PAR	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	
UM	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	
PSM	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	
EU	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	
UPV	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	
PA	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	
AEI	8	2	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	—	—	14	
C.G.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	
TOTAL	80	40	24	2	6	8	1	2	1	2	1	1	1	1	1	8	1	180	

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio para las Administraciones Públicas.

CUADRO 9

ALCALDIAS PERDIDAS O MANTENIDAS POR MIEMBROS
DEL MISMO PARTIDO EN UNA MOCIÓN DE CENSURA EN ESPAÑA
SEGUN LAS TIPOLOGIAS DE COHESION ESTRUCTURAL DE ACTOR PREEMINENTE
EN EL GOBIERNO LOCAL
(Período 1987-1991)

PARTIDOS QUE PIERDEN O MANTIENEN LA ALCALDIA POR MOCION DE CENSURA	COHESION ESTRUCTURAL DE ACTOR PREEMINENTE											TOTAL		
	DE MAYORIA ABSOLUTA						DE MINORIA							
	Cualificada		Ampliada		Mínima		Máxima		Media		Mínima			
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
PSOE	6	7,7	4	5,1	17	21,8	19	24,4	31	39,7	1	1,3	78	100,0
AP/PP	7	17,5	—	—	6	15,0	9	22,5	17	42,5	1	2,5	40	100,0
CDS	2	8,7	1	4,3	3	13,0	5	21,7	11	47,8	1	4,3	23	100,0
CiU	—	—	1	12,5	1	12,5	1	12,5	5	62,5	—	—	8	100,0
AEI	—	—	—	—	1	12,5	3	37,5	2	25,0	2	25,0	8	100,0
Otros	1	5,3	2	10,5	2	10,5	6	31,6	8	42,1	—	—	19	100,0
TOTAL	16	9,1	8	4,5	30	17,0	43	24,4	74	42,0	5	2,8	176	100,0

FUENTE: Elaboración propia.

mayoría cualificada, ampliada y mínima de concejales son 25 (14,2 por 100). Las subtipologías que se pueden deducir son las de *censura por ruptura de la mayoría*.

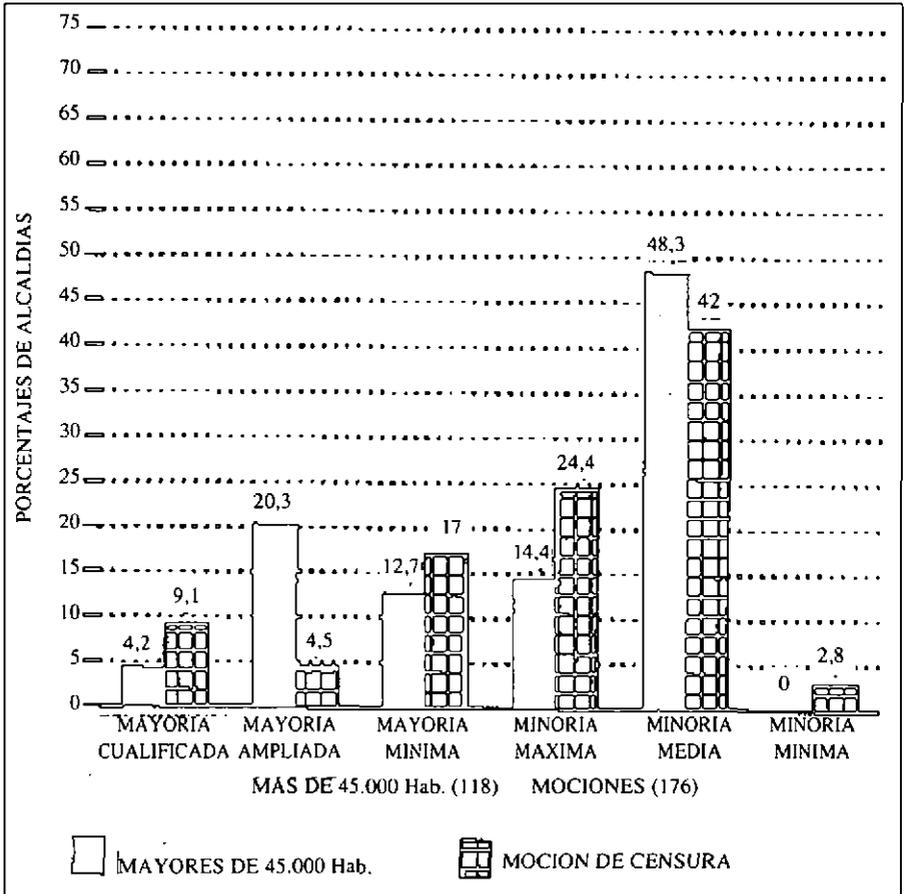
— Mociones de censura en las que el alcalde sustituido dispone entre una minoría máxima, media y mínima de concejales son 115 (65,3 por 100). Las subtipologías que se pueden deducir son las de *censura por quiebra de la coalición*.

En un ejemplo de la Comunidad Autónoma de Galicia (período 1987-1991) se concretan las subtipologías de mociones de censura con una aproximación cualitativa y la incidencia de los comportamientos de transfuguismo. De las 13 mociones registradas, 3 son rupturas de mayorías y 10 quiebras de coaliciones; igualmente, en 7 se producen comportamientos de movilidad política (cuadro 10).

g) Por último, consideramos la secuencia temporal de las interposiciones de mociones de censura, es decir, en qué períodos se producen la mayor frecuencia de inestabilidad y la incidencia de aspectos de coyuntura o de *factores externos*. En el primer caso, la mayoría de las mociones (52,2 por 100) se producen en los dos primeros años de mandato local. En cuanto a la inciden-

GRÁFICO I

TIPOLOGÍAS DE GOBIERNO LOCAL SEGUN LA COHESION ESTRUCTURAL DE ACTOR PREEMINENTE EN LOS MUNICIPIOS MAYORES DE 45.000 HABITANTES Y EN LOS QUE SE INTERPONEN MOCIONES DE CENSURA EN ESPAÑA (Período 1987-1991)



FUENTE: Elaboración propia.

cia de la dinámica política, en el período comprendido entre las elecciones europeas de junio y las legislativas de octubre de 1989 destaca el pacto entre PP y CDS en abril de 1989 para hacerse con la Alcaldía y la presidencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid, detentadas por el PSOE, con la

CUADRO 10

MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE GALICIA
DONDE SE INTERPONEN MOCIONES DE CENSURA
(Período 1978-1991)

<i>Municipios por provincias</i>	<i>Composición política del gobierno local en junio de 1987 (núm. de concejales)</i>	<i>Alcalde censurado (mayoría minoría)</i>	<i>Formaciones políticas que apoyan la moción de censura</i>	<i>Nuevo alcalde</i>	<i>Subtipología de moción de censura</i>
LA CORUÑA Boiro Carnota	PSOE (11) AP (4) CPG (1) CDS (1) BNG (8) CPG (2) PSOE (1) AP (1) CDS (1)	PSOE [1] (MA.A.AM.) BNG [1] (MA.A.AM.)	PSOE (4) AP (4) CPG (1) CDS (1) BNG (5) CPG (2)	PSOE [4] BNG [2]	2.a) Ruptura de mayoría 2.a) Ruptura de mayoría
Ferrol Oroso Touro Trazo	AP (10) PSOE (6) EU (5) CDS (4) CPG (4) PSOE (3) CDS (2) AEI (2) CPG (7) CDS (5) AP (1) PSOE (6) CPG (5) AP (1) CDS (1)	AP [1] (MI.ME.) CPG [1] (MI.ME.) CPG [1] (MA.A.MI.) PSOE [1] (MI.MA.)	PSOE (6) EU-IU (5) CDS (1) AP (1) CDS (2) PSOE (3) AEI (1) CPG (4) CDS (4) CPG (5) AP (1) CDS (1)	PSOE [1] CDS [1] CDS [1] CDS [1]	3.b) Quiebra de coalición 3.a) Quiebra de coalición 2.b) Ruptura de mayoría 3.a) Quiebra de coalición
LUGO Castro Rei Foz O Saviñao	AP (6) CPG (3) CDS (3) PSOE (1) AP (4) PSOE (3) PSG (2) CDS (2) PNG (1) CPG (1) PSOE (6) AP (5) AEI (1) CDS (1)	CDS [1] (MI.ME.) AP [1] (MI.ME.) AEI [1] (MI.ME.)	AP (6) CPG (2) PSOE (3) PSG (2) CDS (1) PNG (1) CPG (1) PSOE (6) CDS (1)	AP [1] PSOE [7] CDS [1]	3.a) Quiebra de coalición 3.b) Quiebra de coalición 3.a) Quiebra de coalición
OURENSE Lovios Ourense (*) Ribadavia	AP-CdG (5) PSOE (4) AEI (2) CPG (1) CDS (1) AP-CdG (11) PSOE (10) AEI (3) CDS (3) AP-CdG (4) PSOE (3) AEI (3) CPG (2) BNG (1)	PSOE [1] (MI.ME.) PSOE [1] (MI.ME.) PSOE [1] (MI.ME.)	AP-CdG (5) AEI (2) CDS (1) AP-CdG (11) AEI (1) CDS (2) AP-CdG (4) AEI (3)	AP [3] AEI [3] AP [1]	3.a) Quiebra de coalición 3.b) Quiebra de coalición 3.a) Quiebra de coalición
PONTEVEDRA Mos	AP (7) PNG (3) CDS (3) PSOE (2) PTG (2)	AP [1] (MI.ME.)	PNG (3) CDS (3) PSOE (2) PTzG (2)	PNG [1]	3.a) Quiebra de coalición

(*) En Ourense, el alcalde del PSOE censurado había sustituido al alcalde de AP elegido en junio de 1987, que dimitió posteriormente.

[] El puesto que ocupa en la lista el alcalde elegido.

MA.A.AM=Mayoría absoluta ampliada. MA.A.MI=Mayoría absoluta mínima. MI.MA=Minoría máxima. MI.ME=Minoría media.

FUENTE: Elaboración propia.

posibilidad de extenderlo a otros ayuntamientos. El pacto de centro-derecha se materializó en la Alcaldía de Madrid, que fue ocupada por el CDS (junio), y en Jaén e Ibiza por el PP (julio). Sin embargo, el pacto no desencadenó la presentación generalizada de mociones de centro-derecha contra el PSOE, sobre todo por el distanciamiento entre PP y CDS, a consecuencia del descenso de las expectativas en las citadas elecciones del partido centrista (43) (gráfico 2).

V. ESQUEMA PARA EL ANALISIS DE LA MOCION DE CENSURA LOCAL

La integración de los citados presupuestos metodológicos para la investigación de la inestabilidad política local y la integración del conflicto mediante la institución de la moción de censura local se resume en un esquema sistemático, cuyo desarrollo está mediatizado por las fuentes documentales y la elección de las técnicas de investigación pertinentes. El esquema que se presenta tiene una aplicación flexible y orientativa para el estudio de casos.

No obstante, esta adecuación y contingencia del esquema de investigación supone, en primer lugar, determinar la tipología de moción de censura de acuerdo con el *criterio de acción relevante*, y en segundo lugar, establecer las características socioeconómicas del municipio. La operacionalización de los contenidos del esquema de investigación es la siguiente:

1.º El marco general de dinámica política fija el referente de los aspectos de coyuntura o los *factores externos* en la predicción de la inestabilidad y su relevancia en el estudio de casos. Los elementos básicos de este marco son el sistema de partidos y los pactos postelectorales en la *arena* estatal, autonómica y provincial.

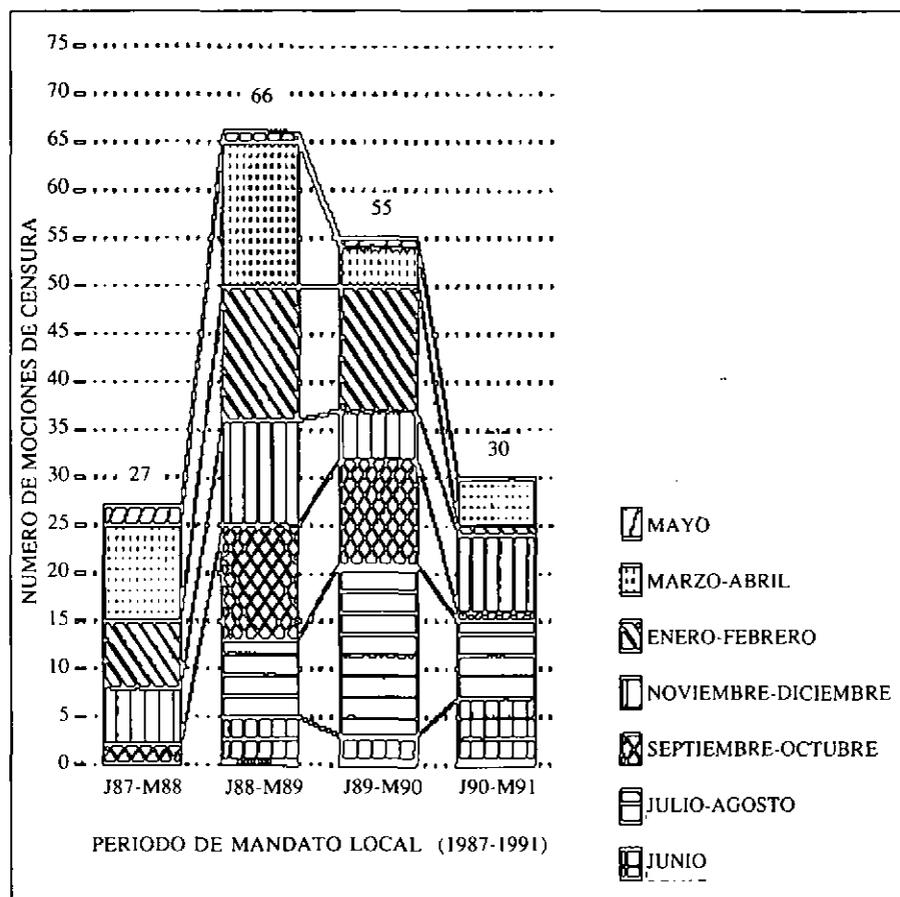
2.º El marco general de la inestabilidad política analiza las siguientes trayectorias:

a) La evolución de las pautas de continuidad y cambio del comportamiento electoral (44).

(43) A pesar del acercamiento táctico entre PP y CDS, en particular en la coyuntura citada, el saldo de Alcaldías ganadas o perdidas por mociones interpuestas entre ambos partidos registra el balance siguiente: el PP gana al CDS el 18,6 por 100 de las mociones presentadas y pierde el 15,1 por 100, mientras que el 29,4 por 100 de las Alcaldías que obtiene el CDS por mociones son del PP y pierde en favor del mismo el 40 por 100 de las Alcaldías arrebatadas.

(44) Véase, en MONTERO (1992), la aplicación de una serie de indicadores para el análisis electoral y del sistema de partidos, y H. DAALDER y M. PETER: *Western European Party Systems, Continuity & Change*, Londres, Sage, 1983.

GRÁFICO 2
 CRONOLOGIA DE LAS MOCIONES DE CENSURA LOCAL EN ESPAÑA
 (junio 1887-mayo 1991)



FUENTE: Elaboración propia.

b) La continuidad y cambio del sistema de partidos local y la tipologización del gobierno local, según la cohesión ideológica y estructural de acuerdo con los criterios de *actor preeminente* y *entorno ejecutivo básico*.

c) La medición de la distribución del poder y del valor coalicional de las fuerzas en presencia (45).

(45) La aplicación de un índice de distribución del poder y del valor coalicional, des-

d) La continuidad (movilidad y lealtad) y la renovación de las elites políticas locales, su extracción socioeconómica y las vinculaciones corporativas y con redes sociales. La continuidad/renovación se considera: *en proceso*, cuando los cambios se producen durante un período de mandato (bajas y altas y los cambios de partido y/o Grupo Político Municipal), y *resultante*, cuando se observa en particular entre períodos de mandato si en la continuidad median comportamientos de movilidad o lealtad de partido (46).

La relación entre la afiliación partidista y cargos orgánicos, la continuidad y acumulación de mandatos, en su caso, como la dedicación a tiempo completo al gobierno local definirían el alcance de la profesionalización política (Herzog, 1971; Panebianco, 1990: 417-443) (47).

e) Los *estilos de gobierno* concretan los procesos de toma de decisiones y de gestión en el gobierno local. El ejercicio de *la regla y el principio de la mayoría* y la participación de la minoría (48), de acuerdo con el Reglamento

de el marco conceptual y técnico de la teoría de juegos, como el de Shapley-Shubik, «constituye una evaluación inicial del juego basada en el "potencial" de los jugadores. Es correcto, pues, interpretarlo como una descripción del *statu quo* o punto de partida para la negociación coalicional. El problema central del análisis de un juego cooperativo es el estudio de la formación de coaliciones y el reparto de los beneficios que de ella se deriven. El *valor coalicional* (OWEN [1977]: «Values of games with a priori unions», en *Mathematical Economics and Game Theory*, Springer-Verlag, págs. 76-88) aporta una solución a este problema tan rigurosamente fundamentada (...) como el índice de Shapley-Shubik, y al mismo tiempo perfectamente compatible con él, puesto que se trata de una generalización» (CARRERAS, GARCÍA, PACIOS, 1993: 162).

(46) La aplicación de *índices de continuidad: permanencia y movilidad política* resume la citada trayectoria de las elites políticas locales (MARQUEZ, 1992: 297-306).

(47) Un ejemplo del alcance de la dedicación exclusiva de los alcaldes al Gobierno local, en el período 1991-95, son los que ofrecen Galicia con el 22 por 100, y la Comunidad Valenciana con el 18,6 por 100 (Fuente: Ministerio de las Administraciones Públicas y Federación Valenciana de Municipios y Provincias, *Bianuario Estadístico sobre el Gobierno y la Administración local en la Comunidad Valenciana*, Valencia, 1994, pág. 94).

En cuanto al peso de los miembros de un partido en órganos de dirección política y de representación local, se puede aplicar el *índice de superposición* de Cotta (1979: 103).

(48) Sobre la proporcionalidad de las mayorías y minorías, por ejemplo en el seno de las comisiones informativas municipales, está el precedente de la STC 32/1985, de 6 de marzo, que establece la proporcionalidad de la composición de las citadas comisiones, puesto que «son meras divisiones internas del Pleno municipal que prepara las decisiones de éste». También véase C., GONZÁLEZ ÁLVAREZ: «Jurisprudencia sobre organización municipal», en *Documentación Administrativa*, núm. 228, octubre-diciembre 1991, págs. 327-341; y «Comisiones informativas y autonomía municipal», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, núm. 261, enero-marzo 1994, págs. 183-193.

Para la relación entre mayoría y minoría, véase P. FAVRE: *La decisión de mayoría*, París, PNFNSP, 1976; F. J. LAPORTA: «Norma básica, Constitución y decisión por mayorías», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 1, 1984, págs. 35-58; R. A. CARACCILO: «Derecho y de-

orgánico (49). Entre las diferentes perspectivas conceptuales de la adopción de decisiones: actor racional, impacto de las rutinas en las decisiones de las organizaciones y la dinámica interna del grupo decisorio (50), esta última nos conecta también con la estructura de relaciones sociales (individuales, colectivas organizacionales) que inciden en la gestión político-administrativa (51).

La aplicación metodológica y técnica del análisis de redes o reticular (*network analysis*) es un instrumento para la investigación de las relaciones entre los actores intragubernamentales, sus organizaciones de procedencia, la incidencia del corporativismo local, así como la mediatización de las relaciones intergubernamentales (central, autonómico y provincial) (52) y la implemen-

ciones colectivas», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, 1991, páginas 25-48; F. RUBIO LLORENTE (1991); R. L. CHUECA RODRÍGUEZ: *La regla y el principio de la mayoría*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, y L. LÓPEZ GUERRA: «Parlamento y jurisprudencia constitucional», en J. CANO BUESO y A. PORRAS NADALES: *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos/Parlamento de Andalucía, 1994, págs. 65-75.

(49) Sobre la potestad de autoorganización y de la organización complementaria municipal, véanse PAREJO (1991) y M. FUERTES: «Los órganos municipales de carácter complementario», en *Documentación Administrativa*, núm. 228 (octubre-diciembre), págs. 167-186.

(50) G. T. ALLISON: «Adopción de decisiones», en V. BOGDANOR (ed.): *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Madrid, Alianza Editorial, 1991, págs. 38-39. También véanse E. S. QUADE: *Análisis de formación de decisiones políticas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1989; M. OLSON: *La lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa, 1992.

(51) Entre las investigaciones pioneras acerca del poder en la comunidad están las siguientes: F. HUNTER: *Community Power Structure: A Study in Decision Making*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1953; R. S. LYND y H. M. LYND: *Midletown in Transition*, Londres, Constable, 1964; R. DAHL: *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1963; N. POLSBY: *Community Power and Political Theory*, New Haven, Yale University Press, 1963; W. SPINRAD: «El poder en las comunidades locales», en R. BENDIX y S. M. LIPSET: *Clase, Status y Poder*, Madrid, Euramérica, 1972, vol. II, págs. 53-87. También véase un análisis de estas investigaciones en F. FERRARES: *Studi sul potere locale*, Milán, Giuffrè, 1971.

(52) La dependencia financiera de los gobiernos locales para el desarrollo de sus competencias y la coordinación de programas de inversión de las citadas administraciones introduce la variable de discrecionalidad política —por las Administraciones públicas citadas— que es utilizada para discriminar a unos gobiernos locales respecto a otros en la implementación de determinadas políticas públicas.

Sobre corporativismo local, véanse G. HERNES y A. SELVIK (1988): «El corporativismo local», en S. BERGER (comp.): *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental. El pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1988, págs. 133-152, y SUBIRATS (1989a, 1989b).

Sobre relaciones intergubernamentales, véanse I. MÉNY y V. WRIGHT (eds.): *Centre Periphery Relations in Western Europe*, George, Allen and Unwin, 1985; F. MORATA: «Po-

tación de políticas públicas locales que se derivan de estas relaciones (Subirats, 1989c; 1992). El análisis reticular tiene por objetivo la búsqueda de las determinaciones estructurales de la acción humana, puesto que las estructuras se manifiestan en la forma de los *vínculos* existentes entre los elementos o *nodos* (actores sociales) que integran un sistema social (53).

f) El alcance de la conflictividad del gobierno local en un doble marco: primero, intraorganizativo, entre los actores que integran el gobierno local, y segundo, entre el gobierno local y el entorno social. Se entiende por conflictividad todos aquellos actos de esta naturaleza que generan comportamientos institucionalizados, es decir, internos (reglamentarios) y externos (judicializados), o espontáneos a través de la opinión pública y de movilizaciones sociales.

3.º El proceso de interposición y resolución de la moción de censura analiza las secuencias de la inestabilidad que integra el conflicto mediante la citada institución, de acuerdo con la interacción de los *factores de inestabilidad* y los *motivos de acción política*. Los estudios de casos revelarían unas tipologías de causas (54), comportamientos de los actores y formas de recomposición de la estabilidad, relacionados con los criterios o subtipologías de *acción relevante* deducidas del modelo de inestabilidad y de integración del conflicto local.

a) Las causas explicitan la sucesión de hechos que conducen a la interposición de la moción de censura, y que se resume en el documento por el que

líticas públicas y relaciones intergubernamentales», en *Documentación Administrativa*, núm. 224-225 (octubre 1990-marzo 1991), págs. 153-166; R. AGRANOFF: «Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías», en *Política y Sociedad*, núm. 13 (1993), págs. 87-105.

(53) N. PIZARRO: «Análisis de redes sociales», en R. REYES: (dir.): *Terminología científico-social. Aproximación crítica*, Barcelona, Anthropos, 1988, págs. 834-837; D. KNOKE y J. H. KUKLINSKI: *Networks Analysis*, Beverly Hills, Sage, 1982.

(54) Para el Ministerio de Administraciones Públicas (1993), los motivos que han presidido la presentación de mociones de censura en el período entre 1987 y 1993 obedeció:

a) A motivos objetivos consecuencia de una desafortunada gestión municipal por parte del alcalde y de su grupo político, con evidente desprestigio para la institución.

b) A motivos de oportunidad política, con la consiguiente unión de las fuerzas políticas de la oposición, que decidirían pactar para censurar la actuación del grupo político en el poder municipal, consiguiendo la mayoría absoluta y sin necesidad de transfuguismo alguno.

c) A motivos de transfuguismo, que ha producido cambios en las fuerzas políticas de la Corporación y modificación de los grupos políticos, con ruptura del marco inicial de distribución de fuerzas emanado de las elecciones. Es el motivo verdaderamente preocupante de las mociones de censura.

d) A motivos de autocensura (o remoción del alcalde perteneciente al propio partido censurante), a fin de consolidar la Alcaldía evitando futuras mociones de censura que ya no podrían presentarse al exigirse nueva mayoría absoluta, o lo serían muy difícilmente.

se solicita la citada moción y la convocatoria de un Pleno extraordinario al efecto (55). La moción es una resultante de una trayectoria de conflictividad en la que se relacionan los citados *factores* y *motivaciones* de los actores en presencia (56).

b) El análisis del comportamiento de los actores es el aspecto subjetivo, la conducta en el proceso de la interposición de la moción de censura y, por tanto, la respuesta a la incidencia de los *factores de inestabilidad* y la puesta en juego de las *motivaciones* que conducen a las diferentes posiciones ante la votación de la moción. En este sentido, la interacción de la racionalidad y las normas sociales, en este caso, la cultura política, que, como

(55) En el período 1979-1983, en la construcción jurisprudencial de la moción de censura algunas sentencias del Tribunal Supremo entraron en la consideración si la destitución del alcalde se debe a causas justas sobre la gobernabilidad o bien a causas oportunistas. En este sentido se encuentra la STS de 14 de julio de 1983, que expresa, respecto a la destitución del alcalde, que éste «revela la falta de confianza» que merece por parte del resto de los componentes de la Corporación. La misma conlleva «el consiguiente perjuicio para la gestión municipal». Sin embargo, en tres sentencias posteriores del Tribunal Supremo aparecen dos posturas diferenciadas:

a) La postura que exige *causa fundada* para la revocación (STS de 27 de marzo de 1984), en la que manifiesta: «La exigencia de causa fundada es una consecuencia derivada de la necesidad de evitar arbitrariedades que redundarían en perjuicio del servicio público y del interés general del pueblo (...); pero, al propio tiempo, la causa ha de ser de aquellas que fracturan la confianza del electorado, y en este caso, de los concejales electores en la persona del que resultó elegido presidente de la Corporación y que de paso comporten desprestigio de la misma, en orden al buen concepto público de institución democrática, con lo que se perfilaría con clara silueta aquello que debe entenderse por causa fundada y justa».

b) La postura de *ausencia de juicios de valor* (STS de 10 de marzo de 1984) considera que «no está dentro de las facultades de esta jurisdicción hacer juicios de valor de conductas y voluntades de los concejales electores del alcalde en punto a las causas que motiven la pérdida de su confianza posterior en el inicialmente elegido». Igualmente, la STS de 17 de marzo de 1986 afirma que «en ningún caso pueden los Tribunales, en sede exclusiva de legalidad, controlar las motivaciones de la censura».

«La recepción en la LOREG de la moción de censura no explicita la *necesidad de justa causa* para interponer la misma. Incluso tampoco recoge la fórmula que establece el artículo 113 de la CE, que es una forma de exigir la *responsabilidad política* del gobierno, como también es introducida en las normas forales de las Diputaciones del País Vasco para el control del diputado general, mediante la institución citada. A partir de las elecciones municipales de 1987, forman parte de las causas de las mociones de censura tanto los antecedentes jurisprudenciales expuestos y las referencias constitucionales como los diferentes criterios políticos, por ejemplo, aquellos producidos por la alteración de las mayorías por procesos de movilidad política de los concejales» (MÁRQUEZ, 1992: 160-161).

(56) Sin embargo, SÁNCHEZ MORÓN (1992: 309) considera la necesidad de establecer «supuestos legales tasados» para la interposición de una moción de censura local, sobre todo en el caso de comisión de irregularidades del alcalde.

señala Elster (1991: 122), «cuentan en la explicación de la acción», se condensan en el modelo de coalición resultante, según los enfoques teóricos en el marco de la elección racional (Colomer, 1990; 1991) y de la tradición psicosociológica.

c) La recomposición de la estabilidad política concreta los acuerdos de la negociación para la elección del alcalde y, por consiguiente, del *entorno ejecutivo*. Los acuerdos no se agotarían en el cambio de los titulares de los órganos unipersonales o colegiados de gobierno, de libre designación, sino en la proyección de la acción de gobierno en el programa de la nueva mayoría. Por tanto, se trata de la evaluación de los aspectos programáticos y del impacto sobre la red de relaciones sociales y organizacionales del gobierno local.

En resumen, este esquema de investigación está adecuado para el análisis de la inestabilidad política local a partir del período 1987-91, en el que se regula en la LOREG la moción de censura al alcalde, que condensa la integración del conflicto sustituyendo el *entorno ejecutivo* (alcalde y Comisión de Gobierno o Tenencias de Alcaldía, en su caso). Por tanto, el estudio de la inestabilidad en los dos períodos anteriores (1979-83 y 1983-87) requiere un planteamiento matizado, puesto que, si bien no está regulada jurídicamente la moción de censura al alcalde como factor básico de la inestabilidad, sí se producen de hecho destituciones de alcalde por el Pleno, convalidadas posteriormente por la citada «construcción jurisprudencial de la moción de censura». La falta de regulación no impide la interposición de mociones de censura (destituciones), pero sí reduce la espontaneidad y, a la vez, alarga hasta la decisión jurisprudencial la materialización de la destitución, por lo que el conflicto se mantiene durante un período más dilatado.

En consecuencia, si bien la moción de censura resume el conflicto y la integración del mismo (inestabilidad/estabilidad), también hay que contemplar otras posibilidades de inestabilidad y su resolución no sólo para los períodos 1979-83 y 1983-87, sino a partir de 1987-91, en los comportamientos de ceses voluntarios de alcalde o a consecuencia de sentencias judiciales, motivadas por características similares a las de la moción y cuya solución se resuelve por la elección de un nuevo alcalde y la recomposición del *entorno ejecutivo*. En este supuesto, lo que cambia es el procedimiento, aunque la institución de la moción de censura no sea el instrumento básico del planteamiento y resolución de la inestabilidad política local.

Por último, la cuestión de que se trata no es conocer el alcance cuantitativo de las mociones de censura y valorar qué relevancia estadística sería admisible, sino qué efectos y bajo qué supuestos se producen. En definitiva, es una propuesta para la evaluación de los procesos de inestabilidad política resueltos por el citado procedimiento de integración del conflicto. La jurisprudencia

dencia pronunciada hasta el momento ha resuelto casos puntuales, garantizado los derechos fundamentales lesionados, cubierto las lagunas del ordenamiento existente e incluso apuntado los efectos disfuncionales de determinados comportamientos, como el caso del transfuguismo. Sin embargo, la perspectiva politológica ha estado ausente en el conocimiento de una reducción de la incertidumbre, que facilite un nuevo marco jurídico-político adecuado a los supuestos de inestabilidad política.

BIBLIOGRAFIA

- ALCAIDE CASTRO, M. (1987): *Conflicto y poder en las organizaciones*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- ALMOND, G. A.; FLANAGAN, S. C., y MUNDT, R. J. (1993): «Crisis, elección y cambio», en *Zona Abierta*, núms. 63-64, págs. 45-72.
- BACHARACH, S., y LAWLER, E. (1984): *Bargaining: Power, Tactics and Outcomes*, San Francisco, Jossey-Bass.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1993): *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos, vol. I.
- BEUME, K. VON (1978): «El problema de la estabilidad de los gobiernos. Un estudio comparado», en RAMÍREZ, M. (ed.): *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, págs. 375-389.
- BLAU, P. (1983): *Intercambio y poder en la vida social*, Barcelona, Hora.
- BOGDANOR, V. (ed.) (1983): *Coalition Government Coalitions in Western Europe*, Nueva York, Logman.
- BONNET, G., y SCHEMEIL, Y. (1977): «La théorie des coalition selon William Riker. Essai d'application aux élections municipales françaises de 1965 et 1971», en *Revue Française de Science Politique*, vol. 22, núm. 22 (abril), págs. 269-282.
- BOTELLA, J. (1992): «La galaxia local en el sistema político español», en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 76 (abril-junio), págs. 145-160.
- BROWNE, E. C. (1970): «Testing theories of coalition formation in the European context», en *Comparative Political Studies*, núm. 3, págs. 391-412.
- CAPLOW, T. A. (1956): «A Theory of Coalitions in the triad», en *American Sociological Review*, núm. 21, págs. 489-493.
- (1968): *Two Against One: Coalitions in Triads*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall.
- CAPO GIOL, J. (1992): «La elite política local en España», en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 76 (abril-junio), págs. 127-143.
- CARRERAS, F.; GARCÍA JURADO, I., y PACIOS, M. A. (1993): «Estudio coalicional de los parlamentos autonómicos españoles de régimen común», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 82 (octubre-diciembre), págs. 159-176.

- CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (1990): *Manual de organización y funcionamiento de las entidades locales*, Madrid, MAP.
- CASTELLS ARTECHE, J. M. (1991a): «Balance de la normativa de las CC.AA. sobre régimen local», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, págs. 23-41.
- (1991b): «La Comisión de Gobierno», en *Documentación Administrativa*, número 228 (octubre-diciembre), págs. 61-80.
- COLOMER, J. (1990): *El arte de la manipulación política*, Barcelona, Anagrama.
- (1991): *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- COLLIARD, J. C. (1981): *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume.
- CORBETTA, P., y PARISI, A. (1987): «Rapporto sulle trasformazioni della rappresentanza partitica e delle coalizioni di governo locale (1972-1987)», en *Regione e Governo Locale*, VIII, núms. 1-2 (enero-abril), págs. 3-84.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (1988): «Las elecciones locales», en MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, Civitas, págs. 687-734.
- COTTA, M. (1979): *Clase política e Parlamento in Italia, 1946-1976*, Bolonia, Il Mulino.
- DE ESTEBAN, J. (1990): «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 70 (octubre-diciembre), págs. 7-32.
- DE LOPE, M., y SANZ FERNÁNDEZ, L. (1986): *Administración Local y Constitución. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- (1989): *Administración Local y Constitución. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, vol. II.
- (1991): *Administración Local y Constitución. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, vol. III.
- DE SWAAN, A. (1973): *Coalition Theories and Cabinet Formations*, Amsterdam, Elsevier.
- DENTERS, B. (1985): «Towards a conditional model of coalition behaviour», en *European Journal of Political Research*, núm. 13, págs. 295-309.
- DODD, L. C. (1976): *Coalitions in Parliamentary Government*, Princeton, Princeton University Press.
- ELSTER, J. (1991): «Racionalidad y normas sociales», en GONZÁLEZ DE LA FE, T. (coord.): *Sociología: unidad y diversidad*, Madrid, CSIC-IESA págs. 117-141.
- FANLO LORA, A. (1990): *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Madrid, CEC.
- FONT I LLOVET, T. (dir.) (1992): *Informe sobre el Gobierno local*, Madrid, MAP-Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals.

- GAMSON, W. A. (1961): «A Theory of Coalition Formation», en *American Sociological Review*, núm. 26, págs. 373-382.
- GARZÓN VALDÉS, E. (1987): *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Madrid, CEC, Cuadernos y Debates, núm. 1.
- HERZOG, D. (1971): «Carriera parlamentare e professionismo politico», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 3, págs. 515-544.
- HOLLER, M. J. (ed.) (1987): *Coalitions and Collective Action*, Wurzburg-Viena, Physica Verlag.
- KOMORITA, S. S., y CHERTKOFF, J. M. (1973): «A Bargaining Theory of coalition formation», en *Psychological Review*, núm. 3, vol. 80, págs. 149-162.
- KOMORITA, S. S. (1974): «A weighted probability model of coalitions formation», en *Psychological Review*, núm. 1, vol. 81, págs. 242-256.
- LAVER, M.; RALLING, C., y TRASHER, M. (1987): «Coalition theory and local government coalition payoffs in Britain», en *British Journal of Political Science*, núm. 17, págs. 501-509.
- LAVER, M., y SCHOFIELD, N. (1990): *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, University Press.
- LAWLER, E. J., y YOUNGS, G. A. (1975): «Coalitions formation: an integrative model», en *Sociometry*, núm. 1, vol. 38, págs. 1-17.
- LEISERSON, M. A. (1966): *Coalitions in Politics: A Theoretical and Empirical Study*, New Haven, Yale University.
- LUPHART, A. (1987): *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel.
- LINZ, J. J. (1987): *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad.
- LÓPEZ NIETO, L. (ed.) (1994): *Local Elections in Europe*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. (1992): *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía (1973-1991)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (1993): «La transición local en Galicia: continuidad de las elites políticas del franquismo y renovación de los gobiernos locales», en *Revista de Estudios Políticos*, (Nueva Época), núm. 80 (abril-junio), págs. 39-119.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, B. (1930): *Les constitutions de l'Europe Nouvelle*, París, Librairie Delagrave.
- MELLORS, C., y PIJENBURG, B. (eds.) (1989): *Political Parties and Coalition in European Local Government*, Londres, Routledge.
- MERCADAL VIDAL, F. (1988): «Organización municipal», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, Civitas, I, págs. 865-941.
- MONTERO GIBERT, J. R. (1979): «La moción de censura en la Constitución de 1978», en RAMÍREZ, M. (ed.): *Estudios sobre la Constitución española*, Zaragoza, Libros Pórtico, págs. 273-305.
- (1985): «Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental: Una recapitulación», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 4 (primer cuatrimestre), págs. 25-35.
- (1985-86): «Sistema parlamentario y crisis de gobierno en las Comunidades Au-

- tónomas: la experiencia andaluza», en *Revista de Estudios Regionales*, núms. 15-16, págs. 59-115.
- (1992): «Las elecciones legislativas», en COTARELO, R.: *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS, págs. 243-297.
- MONTERO, J. R., y TORCAL, M. (1990): «Autonomías y Comunidades autónomas en España; preferencias, dimensiones y orientaciones políticas», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 70, octubre-diciembre, págs. 33-91.
- MORELL OCAÑA, L. (1988): *El régimen local español*, Madrid, Civitas, 2 vols.
- ORTEGA, L. (1991): «El alcalde como elemento de la organización municipal», en *Documentación Administrativa*, núm. 228 (octubre-diciembre), págs. 45-60.
- PALLARÉS, F. (1991): «Estado autonómico y sistema de partidos: una aproximación electoral», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 71, enero-marzo, págs. 281-323.
- PAREJO ALFONSO, L. (1987): «La autonomía local: la determinación de su contenido competencial», en VV.AA.: *Comunidades autónomas y Gobiernos locales*, Barcelona, Diputació de Barcelona, págs. 89-131.
- (1991): «La potestad de autoorganización de la Administración local», en *Documentación Administrativa*, núm. 228 (octubre-diciembre), págs. 13-43.
- POWELL, G. B. (1982): *Contemporary democracies. Participation stability, and violence*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- RAMIÓ, C., y BALLART, X. (ed.) (1993): *Lecturas de Teoría de la Organización*, Madrid, MAP, 2 vols.
- RIKER, W. H. (1962): *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- RUBIO LLORENTE, F. (1985): «El Parlamento y la representación política», en *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, vol. I, págs. 145-170.
- (1991): «Minorías y mayorías en el poder constituyente», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, págs. 31-58.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (1992): *La moción de censura*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990): *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid, Civitas.
- (1992): «El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana», en FONT I LLOVET, T. (dir.): *Informe sobre el Gobierno local*, Madrid, MAP-Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, págs. 289-321.
- SARTORI, G. (1980): *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad.
- SCHOFIELD, N. (1987): «Stability of coalition governments in Western Europe: 1945-1986», en *European Journal of Political Research*, núm. 3, págs. 555-591.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (1986): «Representación y pluralismo territorial (La representación territorial como respuesta a la crisis del concepto jurídico moderno de representación)», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 50 (marzo-abril), págs. 69-99.

- STEUNENBERG, B. (1992): «Coalition theories: empirical evidencia for dutch municipalities», en *European Journal of Political Research*, núm. 22, págs. 245-278.
- SUBIRATS J. (1989a): «Articulación de intereses en la esfera local», en *Política y Sociedad*, núm. 3, págs. 73-79.
- (1989b): «La concertación social en España. Su incidencia en el ámbito local», en VV.AA.: *Crisis económica y Estado del bienestar*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, págs. 459-472.
- (1989c): *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- (1992): «Gobierno local y políticas públicas. Apuntes en la España de los 80», en *El Govern local, Anuari 1991*, U.A.B/PPU, págs. 157-167.
- SUBIRATS, J., y VALLÉS, J. M. (1990): «Diez años de democracia local (La situación del gobierno local catalán)», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 67 (enero-marzo), págs. 41-91.
- TAYLOR, M. (1972) [1991]: «Teoría de la formación de coaliciones de gobierno», en COLOMER, J.: *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, págs. 627-646.
- TAYLOR, M., y HERMAN, V. M. (1971): «Party Systems and Government Stability», en *American Political Science Review*, vol. 65, núm. 1 (marzo), págs. 28-37.
- TAYLOR, M., y LAVER, M. (1973): «Government Coalition in Western Europe», en *European Journal of Political Research*, 1, págs. 205-248.
- TURNER, R. (1991): «Usos acertados y erróneos de los modelos de acción racional para la conducta colectiva y la psicología social», en GONZÁLEZ DE LA FE, T. (coord.): *Sociología: unidad y diversidad*, Madrid, CSIC-IESA, págs. 143-175.
- WARWIK, P. (1979): «The durability of coalition governments in parliamentary democracies», en *Comparative Political Studies*, 11, págs. 465-498.