

**EL DISCUTIBLE CONTROL JUDICIAL DE LOS
MOTIVOS DE LA MOCION DE CENSURA
AL ALCALDE**
**(Reflexiones al hilo de la Sentencia del Tribunal
Supremo de 14 de Abril de 1990.
Caso "La Fuliola").**

POR

LUIS ALBERTO POMED SANCHEZ.

SUMARIO: I.- INTRODUCCION. II.- BREVE RELATO DE LOS HECHOS. III.- LA RECEPCION DE LA MOCION DE CENSURA EN EL AMBITO MUNICIPAL. 1. La moción de censura en el Derecho constitucional y en el Derecho parlamentario. 2. Su importación al ámbito municipal. A) La moción de censura al Alcalde como construcción jurisprudencial. B) La recepción legal de la figura. C) La aplicación jurisprudencial de la L.O.R.E.G IV.- LA SENTENCIA DE 16 DE ABRIL DE 1990. 1. La postura del Tribunal Supremo. 2. Análisis de la Sentencia. A) Las causas de abstención y recusación no me parecen susceptibles de apreciarse en la moción de censura. B) La incorrecta identificación del objeto del litigio. V. CONCLUSIONES.

I.- INTRODUCCION.

El presente trabajo tiene como objeto plantear una reflexión crítica en torno a la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 16 de abril de 1990, por la que el Alto Tribunal conoce del recurso de apelación presentado contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 13 de julio de 1989 (1). El tema de fondo viene constituido por la presentación de una moción de censura al Alcalde del Municipio ilerdense de La Fuliola, quien apreciará la concurrencia de una doble causa de abstención en uno de los Concejales firmantes de la misma, al que se le impide intervenir en el Pleno extraordinario en que se debate aquélla.

(1) Es ponente de la sentencia (A. 3642) el Magistrado Don José Ignacio Jiménez Hernández

Planteado en estos términos, el caso no parecía tener entidad suficiente como para merecer mayor atención. Tanto menos cuando que una adecuada comprensión de la naturaleza de la moción de censura y, correlativamente, de la función que en la fiscalización de su ejercicio compete a la jurisdicción contencioso-administrativa, hubiera debido llevar al Tribunal Supremo a adoptar una decisión radicalmente contraria al fallo emitido. Dicho de otro modo, si consideramos la moción de censura como un cauce a través del cual el Pleno del Ayuntamiento procede a recomponer la quebrada relación de confianza que le une con el Alcalde sobre nuevas bases, la actividad fiscalizadora de los órganos jurisdiccionales debe limitarse a constatar la corrección de su ejercicio haciendo uso exclusivo de dos parámetros, los de competencia y procedimiento. Tanto más cuando que la cuestión de fondo escapa al control judicial, pues no parece oportuno entre a valorar los presupuestos sobre los que se asienta esa relación de confianza que ha podido romperse.

Precisamente al arriesgarse a efectuar dicha valoración incurre la Sentencia en uno de sus más graves errores, pues el Tribunal se sitúa de este modo en pleno centro del debate político, apareciendo como un participante más. O lo que es lo mismo, procede a judicializar lo que es pura relación política, entrecruzando valoraciones procedentes de uno y otro campo. A nadie se le escapan los peligros que este planteamiento encierra desde el punto de vista de la racionalidad y la operatividad del sistema (2).

En las páginas que siguen trataré de subrayar la incorrección jurídica de la solución adoptada y las inconveniencias que presenta. A tal fin, creo adecuado relatar en primer lugar los antecedentes de la Sentencia para, posteriormente, examinar los caracteres propios de la moción de censura en el ámbito municipal. En este sentido, entiendo útil efectuar un breve repaso de la evolución que ha llevado desde su creación jurisprudencial hasta su recepción legislativa, que le ha conferido sus caracteres actuales. Este recorrido nos permitirá subrayar su naturaleza política, su virtualidad como técnica de control político, con las consecuencias que tal caracterización impone. La primera de ellas será, necesariamente, constatar la inaplicabilidad de técnicas que tienen su origen en la consideración de situaciones radicalmente diferentes y que, por ello mismo, son incompatibles con tales supuestos, como es el caso del deber de abstención

(2) Peligros sobre los que ha advertido recientemente entre nosotros el profesor A. EMBID IRUJO, "La justicia de los acots de gobierno.", **Documentación administrativa**, 220, págs. 19 y ss.

y el correlativo derecho de recusación de los funcionarios que intervengan en un procedimiento administrativo.

II BREVE RELATO DE LOS HECHOS.

Según se deduce de la lectura de los documentos que manejo (3), el 29 de enero de 1988 cinco Concejales del Ayuntamiento del municipio ilderdense de La Fuliola presentan en el Registro de la Entidad un escrito dirigido al Alcalde, por el que piden la convocatoria de un Pleno extraordinario en el que habría de procederse al debate y votación de la moción de censura que solicitan se tengan por interpuesta frente a aquél.

Apenas cuatro días antes, el 25 del mismo mes y año, otros cuatro Concejales -obviamente no conscientes- suscriben un documento en forma de denuncia contra uno de los Concejales firmantes de la moción de censura, en el que le imputan la comisión de un delito de coacciones que, según se afirma en el Decreto de Alcaldía de 10 de febrero de 1988, tendría relación con la presentación de la moción de censura. Como consecuencia de dicha denuncia, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Balaguer incoará, el 28 de enero, las correspondientes Diligencias Previas atinentes al esclarecimiento de los hechos objeto de denuncia. Junto con ello, el día 1 de febrero se le abre, siempre al mismo Concejel, un expediente sancionador por infracción de la disciplina urbanística, del que es nombrado instructor uno de los ediles que suscribieran la denuncia presentada contra aquel.

El día 10 de febrero de 1988, por medio de un Decreto de Alcaldía, se prohíbe al concejal en cuestión participar en el debate y votación de la moción de censura de la que él mismo había sido promotor. Prohibición que derivaría, según consta en dicho Derecho, de la concurrencia en el referido Concejel de dos causas de abstención. Por una parte, la existencia de cuestión litigiosa pendiente que le opone al Alcalde y, por otra, el tener interés personal en el asunto, que el Decreto entiende probado al constatar **que en esta Alcaldía se han iniciado expedientes por infracción urbanística y actividades molestas, que le afectan particular y personalmente.**

Se llega al momento de celebración del Pleno del Ayuntamiento en el que tiene lugar el debate y posterior votación de la moción de censura, que es rechazada al no alcanzar el mínimo de votos legal-

(3) La reconstrucción de los hechos la llevo a cabo a partir de la lectura del Decreto de Alcaldía del Ayuntamiento de La Fuliola, de 12 de febrero de 1988, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 18 de octubre de 1988, que a pesar de no ser la aquí apelada, nos sirve para afrontar el relato de los hechos, por versar sobre el mismo supuesto y, finalmente la S.T.S. de 16b de abril de 1990.

mente exigidos, por impedirse participar al Concejal. Contra el acuerdo se presentan sendos recursos, por parte del Concejal afectado y de la Administración del Estado. Recursos de los que va a conocer el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña- Sentencias de 13 de julio y 18 de octubre de 1989- acogiendo las tesis de los actores (4). En efecto, entiende el Tribunal Superior que en el caso no se han respetado las garantías formales que aseguren la correcta tramitación de la moción de censura, habiéndose viciado su discusión al ser privado uno de los Concejales firmantes de la misma de la posibilidad de intervenir en la sesión extraordinaria en que se debatió.

Finalmente, contra la Sentencia de 13 de julio de 1989 se presentará recurso de apelación ante el Tribunal Supremo, que lo estimará, revocando aquella por su Sentencia de 16 de abril de 1990. Decisión que está fundamentada en el hecho de que el Derecho de Alcaldía no padecería un vicio de nulidad absoluta, al no proceder de un órgano manifiestamente incompetente, único supuesto en que, a juicio del Alto Tribunal, dicha nulidad implicaría la del acto de votación de la moción de censura. Esta argumentación se completa con una serie de valoraciones morales efectuadas por el Tribunal, que me parecen inapropiadas por no corresponder al mismo su formulación.

III.- LA RECEPCION DE LA MOCION DE CENSURA EN EL AMBITO MUNICIPAL.

El punto de partida para el estudio de la moción de censura al Alcalde ha de situarse, indudablemente, en la S.T.C. 4/1981, de 2 de febrero (5). En ella, la consideración de las Corporaciones locales entes

(4) Por cierto, que entre todas las Sentencias que he podido manejar para la elaboración del presente trabajo, la de 16 de abril de 1990 es la primera en la que los recurrentes no utilizan la vía procesal dispuesta en la Ley 62/1987, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales. Confieso que, dados los principios que informan a la misma y, en presencia de un supuesto aparentemente tan obvio, no alzan a comprender cuáles hayan podido ser los motivos que impulsaran a los actores a obrar en este sentido.

(5) En este sentido, A. FANLO LORAS, **Fundamentos constitucionales de la autonomía local**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, págs. 374 y ss., M. REBOLLO PUIG, "La moción de censura en la Administración Local", **Revista de la Administración Local y Autonómica**, 227, págs. 459 y ss., P. SANTOLAYA MACHETTI, "Nota en torno a la posibilidad de cese de los Alcaldes por aprobación de una moción de censura", **Revista de Administración Pública**, 108, págs. 255 y ss. Y finalmente, J.A. LOPEZ PELLICER, "La moción de censura al Alcalde", **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica**, 247, págs. 433 y ss.

cuya autonomía se encuentra constitucionalmente garantizada, unida al hecho de tratarse de administraciones representativas, dotadas de legitimidad propia, llevan al Tribunal a operar una auténtica poda de los controles sobre sus órganos contenidos en la Ley de Régimen Local de 1955.

La citada Sentencia significó un auténtico acicate para innovar este punto en un sentido conforme con el constitucional. Acicate, insisto, que no solución, pues al Tribunal Constitucional le está encomendada la función de depurar el ordenamiento de las normas que adolezcan de un vicio de inconstitucionalidad, pero no de sustituirlas, tarea que corresponde en exclusiva al legislador.

Como quiera que éste había renunciado, de un modo consciente, a reformar el régimen de relaciones interadministrativas en el momento de discutir la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, la Sentencia del Tribunal Constitucional va a operar sobre una normativa que no ofrecía posibilidades de recambio, que no articulaba alternativas (6). Tales alternativas serán introducidas a través de la jurisprudencia, solución que no me parece la más adecuada. Porque los Tribunales, en el ejercicio de sus funciones, tienen siempre presente, como no podía ser otro modo, la perspectiva del caso concreto cuya resolución les es solicitada. En consecuencia, puede resultar poco acertado generalizar fórmulas surgidas al hilo de un problema específico.

Sin embargo, convendrá no olvidar que la moción de censura al Alcalde, originariamente concebida como un recurso para poner fin a una situación patológica, ha sido recogida por nuestro legislador, siendo en consecuencia labor del intérprete el hacerla operativa. Operatividad tanto más necesaria, cuanto que la moción de censura presenta en nuestro Derecho público una tendencia expansiva, como trataré de demostrar a continuación.

1. La moción de censura en el Derecho constitucional y en el Derecho parlamentario.

Fruto de su tiempo, la Constitución española de 1978 no vertebraba las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento desde la óptica de una rígida separación, sino que las concibe como fruto de la interacción. Si analíticamente ha podido defenderse, en algún momento, que uno y otro son bloques monolíticos, que se conducen como un todo homogéneo en el marco de una dialéctica legislación-ejecución-

(6) Vid. al respecto I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, "Comentario al art. 197", en L. M^a CAZORLA PRIETO, **Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General**, Civitas, Madrid, 1986, pág. 1708, por nota.

control de la misma, hoy parece que esa interpretación puede darse definitivamente por superada (7).

Así, en nuestra Norma Fundamental es posible identificar, junto a la definición de ámbitos reservados a uno u otro poder -particularmente, arts. 66.2 y 97- cómo se han arbitrado técnicas que hacen posible articular esa interacción. Descansan las mismas sobre la concurrencia de una relación de confianza que debe unir, en todo momento, al gobierno con la mayoría del Parlamento (8). A fin de constatar la vigencia actual de dicha relación de confianza, nuestra Constitución pone en manos del Presidente del Gobierno, art. 112, la posibilidad de plantear la cuestión de confianza ante el Congreso de los Diputados, Cámara codirectora de la acción política del Estado (9). No se trata, claro está de una fórmula excluyente, de tal forma que obvio será concluir que el Gobierno ya no goza de la confianza de aquélla en el caso de salir derrotado en una votación de especial trascendencia (10).

Complementariamente a la posibilidad de planteamiento de la cuestión de confianza, la Constitución española prevé otras dos modalidades de interacción Presidente del Gobierno-Parlamento que derivan inmediatamente de la existencia, o quiebra en este caso, de la relación fiduciaria. Se trata de dos técnicas que representan una mayor gravedad, una mayor trascendencia parlamentaria en punto a la actualización de esa relación de confianza. Me estoy refiriendo, claro es, a la disolución de las Cámaras por el Presidente del Gobierno y a la posibilidad de presentar en el Congreso de los Diputados una moción de censura, arts. 115 y 113, respectivamente, de nuestra Carta Magna. Se trata de dos caras de una misma moneda. Analizadas única y exclusivamente desde la perspectiva que ahora nos interesa, la

(7) Así, para M. GARCIA PELAYO, en su ya clásico libro, **Las transformaciones del Estado contemporáneo**, Alianza, Madrid 1977, pág. 60, **el sistema clásico de la división de poderes ha pasado a constituir un subsistema dentro de un sistema más amplio, lo que no sólo significa la relativización de su importancia desde el punto de vista de la teoría de la política y del Estado, sino que significa también cambios sustanciales en su estructura interna** y el autor pone como ejemplo, precisamente, **la reducción de la "independencia" entre el Parlamento y el Gobierno como consecuencia de su común articulación a un mismo partido o coalición de partidos**. Se trataría, en definitiva, no tanto de abjurar de la concepción clásica de la división de poderes, cuando de adecuar el sistema de relaciones entre los mismos.

(8) Vid. al respecto, I. MOLAS e I.E. PITARCH, **Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno**, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 33.

(9) La expresión la tomo de I. de OTTO Y PARDO, **Derecho constitucional Sistema de fuentes**, Ariel, Barcelona, 1987, pág. 205.

(10) No se olvide, a este respecto, la especial potencialidad que puede tener, como detonante de una crisis política, la votación de los Presupuestos del Estado.

ruptura de la relación de confianza y prescindiendo en estos momentos del posible ejercicio de estos derechos en función de otras consideraciones -la disolución del Parlamento por apreciar la oportunidad electoral del momento, la presentación de una moción de censura para proyectar el mensaje de un grupo político en el electorado-, conviene subrayar cómo la Constitución entiende que esa confianza no es tan solo unidireccional. Dicho de otro modo, del ejercicio de la potestad de disolución de las Cortes Generales por parte del Presidente del Gobierno puede deducirse en su caso, las dudas que éste alberga de poder sacar adelante su programa político con la composición de las Cámaras en el momento de adoptar la decisión. Obviamente, si dicha duda existe, resultará políticamente más rentable proceder a disolver el Parlamento de manera voluntaria, que no verse forzado a hacerlo por haber sido derrotado en una votación trascendental.

Constatamos, de esta forma, la existencia de una relación bidireccional de confianza Presidente del Gobierno-Parlamento en el Plano constitucional. Se dispone así, en el propio Texto Fundamental, un conjunto de técnicas que permiten su constatación efectiva. Pero conviene no olvidar que nuestra Constitución opera no sólo una división funcional, sino también territorial de poderes (11). Y es aquí donde se muestra con toda su fuerza la tendencia expansiva de la moción de censura. Por un lado, porque ha sido la consideración de (12) los sistemas de gobierno autonómicos como verdaderos sistemas parlamentarios la clave para poner en sus manos los medios adecuados para, llegado el caso, tratar de recomponer la mayoría rota (13).

(11) Recuérdense en este sentido los trabajos de A. EMID IRUJO, "Los Parlamentos territoriales y los principios de su ordenamiento jurídico", **Revista de las Cortes Generales**, nº 3, págs. 25, 47 y 49 y, más en extenso, **Los Parlamentos territoriales**, Tecnos, Madrid, 1987.

(12)

(13) Por lo que hace a la moción de censura, ésta parece haber sido considerada como una parte más del entramado institucional de los poderes regionales. Tal sucede no sólo en los casos de aquellas Comunidades Autónomas que la han recogido en el seno de sus Estados -baste citar, a título de ejemplo, los arts. 17 del Estatuto aragonés, 16.2 del valenciano, 21 del Estatuto de Castilla-la Mancha, 35 de la Ley Orgánica de Reforma y Mejoramiento del Fuero de Navarra o, en fin, 20 del Estatuto madrileño sino, y muy particularmente en los de aquellas otras que no lo hicieron así. El cauce de introducción de la figura ha venido dado, en tales casos, por la aprobación de sus respectivas leyes de gobierno, como demuestra la lectura de los arts. 47 de la Ley 7/1981, de 30 de Junio, del Parlamento asco, 87 y ss. de la Ley catalana 3/1982, de 25 de marzo y, finalmente, arts. 43 y ss. de la Ley gallega del Gobierno y del Parlamento, 1/1983, de 22 de febrero.

De otra parte, porque ha sido precisamente en este ámbito territorial donde se ha introducido un nuevo supuesto de moción de censura. Concretamente, la Disposición Adicional 2, 1.c) del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 12 de junio de 1985, prevé el **cese o remoción** del Presidente y demás miembros de la Mesa, **acordado por el Pleno de la Cámara por mayoría absoluta de los miembros que integran la misma** (14).

Se constata así la **vis expansiva** de la moción de censura como técnica de control político en nuestro Derecho público. Se advierte igualmente que la estabilidad, la racionalización, es un valor alzaprimado en el mismo. De tal forma que, al margen del supuesto del Reglamento del Parlamento Navarro, el modelo por el que se opta es el de la moción de censura constructiva, lo que supone una carga a la hora de plantearla. Toda vez que la exigencia de presentar un candidato alternativo supone que el mismo encarna el programa político alternativo que concita el acuerdo de voluntades requerido.

2. Su importación al ámbito municipal.

Al comenzar el estudio de la moción de censura al Alcalde debe subrayarse un aspecto: si bien es verdad que los vínculos que existen entre el Alcalde y el Pleno del Ayuntamiento no pueden ser subsumidos, acriticamente, en el marco general de estas fórmulas de relación Presidente del gobierno-Parlamento a que nos hemos venido refiriendo, no es menos cierto que se asientan igualmente sobre la existencia de una relación de confianza que sirva de vínculo de interacción. Ha sido precisamente el subrayar esa relación de confianza lo que ha permitido a la jurisprudencia introducir la moción de censura en la vida municipal como instrumento de control político de la actividad del Alcalde por los miembros del Pleno. El estado actual de la cuestión nos obliga a recordar los grades hitos de esa jurisprudencia, a fin de entresacar los caracteres básicos de la misma, que habrán de servirnos para enjuiciar la argumentación de la Sentencia aquí comentada.

(14) La citada disposición fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, resuelto por la Sentencia 141/1990, de 20 de Septiembre (B.O.E. de 23 de octubre de 1990), de la que es ponente el Magistrado M. Rodríguez-Piñero y Peña-Ferrer, en la que se afirma que no existen límites constitucionales que impidan al Parlamento navarro dotarse de un Reglamento en el que se incluya una previsión en este sentido, pues **la ausencia de una expresa regulación constitucional o estatutaria no puede ser entendida como un propósito normativo concreto.** (F.J. 4º).

A) La moción de censura al Alcalde como construcción jurisprudencial.

Como ya he tenido ocasión de afirmar, entiendo que la introducción de la moción de censura, como fórmula de control político en la vida local, surge como una respuesta, fragmentaria y casuística, a una situación que no encuentra solución legislativa como consecuencia del desmantelamiento del conjunto de controles sobre los órganos puestos en manos de la Administración del Estado por la L.R.L. de 1955. Desmantelamiento que llevará a cabo, insisto una vez más, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero.

Pues bien, si situáramos en la misma el punto de arranque para el estudio de la moción de censura al Alcalde, el antecedente inmediato de la jurisprudencia que vamos a tener ocasión de examinar a continuación debe buscarse en la S.T.C. 5/1983, de 4 de marzo (15). Sentencia ésta en la que el Tribunal Constitucional, siempre desde el parámetro de la constitucionalidad, va a situar en primer plano la relación inmediata de confianza que vincula a representante y representado, único título legitimador de la cualidad de aquel, hasta el punto de afirmar:

“(...) la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores (...) el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud de sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores y, eventualmente, a la del elegido”. (F.J. 4º)

De tal forma que, si por una parte el Tribunal se reafirma en su tesis de excluir la intervención de voluntades extrañas a los sujetos actuantes, cuando éstos se hallan revestidos de legitimación democrática directa, o actúen en el marco de una esfera de autonomía constitucionalmente salvaguardada, ya formulada en la Sentencia de 2 de febrero de 1981, se subraya igualmente la exigencia de que exista una relación de confianza entre representante y representado, en virtud de la cual aquel pueda actuar en nombre de éste. Relación de confianza en la que viene a incidir el A.T.C. 52/83, de 9 de febrero:

(15) Con ponencia a cargo del Magistrado R. GOMEZ-FERRER MORANT. Dictada en recurso de amparo planteado al Tribunal como consecuencia de la aplicación del art. 11,10 de la Ley de Elecciones Locales de 1978, que preveía el cese en el cargo de Concejal de quienes, habiéndose presentado a la elecciones formando parte de listas que representen a **partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos**, dejaran de pertenecer al partido que los presentó.

“(el art. 23.1 de la Constitución) no podría nunca excluir el cese del titular por la voluntad de las personas que lo eligieron a la voluntad del mismo órgano, formulada de acuerdo con el Ordenamiento jurídico (...)”.(16)

Debe advertirse que en dicho Auto el Tribunal, al rechazar el amparo -que, por lo demás, parecía aludir a hipotéticas situaciones futuras de posible conculcación del derecho a permanecer en los cargos públicos para los que se ha sido correctamente elegido-, niega que este derecho tenga carácter absoluto. Antes bien, se ejercerá en tanto en cuanto subsistan las condiciones que dieron origen a su nacimiento y, por esta razón, nada impide, a juicio del intérprete supremo de la Constitución, que el Ordenamiento jurídico arbitre las técnicas que estime oportunas para constatar la vigencia actual de las mismas, que pueden reconducirse a la existencia de una relación de confianza en el representante por parte de los representados. Fórmulas que no se agotan con la exigencia, constitucionalizada en el mismo art. 23, de elecciones periódicas, sino que podrían incluir otros instrumentos complementarios.

Constatamos así la existencia de una jurisprudencia constitucional que puede servir de apoyatura para sostener la aplicabilidad de la moción de censura en la esfera municipal. Jurisprudencia que ha de completarse con la seguida por la jurisdicción contencioso-administrativa, pues una y otra se prestarán a estos efectos mutuos apoyos, operando, como ha descrito gráficamente FANLO LORAS, **en sentido circular** (17).

En esta línea y, al margen de algún precedente de carácter un tanto marginal (18), el origen de la creación jurisprudencial de la moción de censura al alcalde puede localizarse en la S.T.S. 14-VII-1983. (19). Sentencia que responde al deseo de dar adecuada solución a un caso concreto, en el que se manifiesta, a juicio de los miembros de la Corporación, la existencia de un **estado patológico** que aconseja la destitución del Alcalde (20). **Estado patológico** que supone una gra-

(16) Se trata de un Auto de inadmisión del recurso de amparo presentado contra la Disposición Transitoria 3ª del Reglamento Provisional de la Junta General del Principado de Asturias, por la que se disponía la futura elección, **con arreglo a lo dispuesto en el mismo**, de la Mesa de la Junta General del Principado.

(17) Cfr. **Fundamentos constitucionales**, op. cit., pág. 374.

(18) Sería el caso de la S.T.S. 30-IX-1982 (A. 4915), ponente el Magistrado D. Diego Espín Cánovas, en la que se resuelve el recurso presentado por los Tenientes de Alcalde del Ayuntamiento de Arona (Sta. Cruz de Tenerife), contra el acuerdo del mismo que disponía su cese en el cargo.

(19) Caso Ayuntamiento del Rincón de la Victoria (Málaga), la Sentencia, de la Sala 3ª (A. 3993), tiene como ponente al Magistrado D. J. Pérez Fernández.

vísima amenaza para la adecuada gestión de los asuntos municipales, pues **revela la falta de confianza que el Alcalde merece por parte de los demás miembros de la Corporación**, sin cuyo auxilio no puede abordar los grandes temas de la Administración local.

Enfrentando el Tribunal supremo a lo que califica como una **situación de hecho de urgente solución**, se ve abocado a refrendar la solución arbitrada por los Concejales del Ayuntamiento y ello, en palabras del propio Tribunal, **por el más elemental respeto al buen sentido**. Palabras que adquieren mayor relevancia si cabe al haber admitido previamente que **el precepto claro y concluyente en que pudiera fundamentarse ese relevo o destitución del cargo de Alcalde parece no tener ahora acogida en nuestro sistema legal**. En consecuencia, el Tribunal deducirá la solución del juego de los principios general del sistema constitucional, que configuran a los Entes Locales como Administraciones dotadas de autonomía plena para la gestión de sus respectivos intereses. De este modo, los Concejales vendrían a ser **depositarios de los destinos del Ayuntamiento para el que han sido elegidos y como primera de sus decisiones, la elección del Alcalde**, añadiendo:

“(...) porque ciertamente los arts. 137 y 140 son bien reveladores de una idea consecuente con unos principios políticos que habrán de permitir en su obligado desarrollo la adopción de disposiciones con las que efectivamente de cumplimiento a esa gestión de los Municipios formados por los Concejales elegidos mediante sufragio universal, libre, directo y secreto en la forma establecida por la Ley y los Alcaldes elegidos por los Concejales o por los vecinos.”

Distinción entre el procedimiento de elección de los Concejales y del Alcalde que, subrayada por el Tribunal Supremo en su argumentación, habrá de tener consecuencias de orden práctico. Y es ahí donde el Alto Tribunal va a echar mano de la jurisprudencia constitucional para respaldar la solución que finalmente adopte. De este modo:

(20) Dicho estado patológico sería consecuencia de un conjunto de actuaciones del propio Alcalde y de las cuales el Considerando 1º de la Sentencia ofrece una somera pero expresiva relación. Se denuncian así **injurias graves contra la totalidad de los miembros de la Corporación (...) extralimitación de funciones; el haber invadido repetidas veces atribuciones judiciales, anulando acuerdos del Ayuntamiento; el abandono de sus funciones al no haber convocado Permanente alguna desde que se reincorporó a la Alcaldía (...) nombramientos ilegales, malversación de caudales (...)**.

“(...) mientras que los Concejales no pueden ser destituidos, por cuanto que su mandato lo tienen recibido del cuerpo electoral (...) no ocurre otro tanto con los Alcaldes por cuanto que como tales, son elegidos por los propios Concejales y parece lógico atribuir a ese electorado la facultad de cesar como Alcalde al que un día fuera elegido, cuando circunstancias sobrevenidas aconsejen que la Presidencia de ese Ayuntamiento sea renovada (...)”

Por cierto que, retomando la plástica expresión relativa al sentido circular de interacción de la jurisprudencia contencioso-administrativa y constitucional, la Sentencia aquí citada no marcará el punto y final del debate judicial. Antes bien la misma dará pie a la interposición de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, quien no lo admitirá a trámite por Auto de 11 de enero de 1984, en el que la Sección Cuarta de la Sala Segunda, formada por los Magistrados Arozamena Sierra, Díez Picazo y Tomás y Valiente, refrendará dicha solución. Se afirma en el Auto que se trata de un problema de **legalidad ordinaria**, surgido como consecuencia de la existencia de un **laguna legal** en lo relativo a la posibilidad de destitución de los Alcaldes. Sobre el particular habremos de volver más adelante. Quede por ahora este dato que subraya esa especie de **retroalimentación** que con relación a la moción de censura al Alcalde se da entre la jurisprudencia constitucional y la contenciosa.

Problemas similares, e idéntica aproximación, hallaremos en la S.T.S. 27-III-1984 (21). En el caso se recurre la destitución de un Alcalde que, al tiempo de procederse a su elección, se hallaba involucrado en un presunto fraude financiero, de lo que no dio cuenta a los Concejales. Se trata, como bien puede verse, de un supuesto al que hubiera sido plenamente aplicable el art. 417 L.R.L. pues, conviene advertir, todavía no ha sido dictada Sentencia firme por los Tribunales penales. Derogado por inconstitucional dicho precepto, el T.S. deberá proceder a constatar la existencia de justa causa, en este caso la existencia de un vicio en la formación de la voluntad para, dando entre a la doctrina de los **actos contrarios**, admitir la procedencia de la destitución del Alcalde por los Concejales que le otorgaron en un principio su confianza para el acceso al cargo.

Como puede observarse, el Tribunal Supremo se ha mantenido, en estas primeras decisiones, en un plano de estricta casuística, buscando la mejor solución acorde con la justicia del caso concreto. Pues

(21) Caso Ayuntamiento de Viladecans, provincia de Barcelona. Fue ponente de la Sentencia, también en este caso de la Sala 3ª (A 1494), el Magistrado D.M. Malpica González-Elípe.

bien, el propio Tribunal va a dar un salto cualitativo en su Sentencia de 10 de octubre de 1984. El Tribunal va a identificar en la misma la quiebra de la relación fiduciaria como concepto clave en torno al cual se articula la moción de censura al Alcalde. En consecuencia y dada la naturaleza de dicha relación, no parece necesario exigir la concurrencia de justa causa que legitima el ejercicio de la misma, pues:

“(...) 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.(22)”

Advierto que la afirmación me parece de una corrección intachable, pues enmarca con precisión los límites de la actuación de los órganos jurisdiccionales a la hora de fiscalizar el ejercicio de la moción de censura. Más aún, si configuramos la misma como un mecanismo arbitrado por el Ordenamiento para restablecer la confianza quebrada entre dos términos de una relación política, podemos decir que su importación definitiva al ámbito municipal se opera en esta Sentencia. Sin embargo, no deja de sorprender la identidad del ponente con el de la Sentencia de 27 de marzo del mismo año, donde se afirmaba expresamente:

“ La exigencia de causas fundada, es una consecuencia derivada de la necesidad de evitar arbitrariedades que redundarían en perjuicio del servicio público y del interés general del pueblo al que se han de enderezar los esfuerzos y la actividad de la Corporación que ha de regir sus destinos, pero al propio tiempo, la causa ha de ser de aquéllas 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 la institución democrática, con lo que perfilaría con clara silueta aquello que debe entenderse por causa fundada y justa.”

Se alcanza en esta Sentencia, como ya hemos adelantado, el final del camino recorrido por la jurisprudencia creadora de la moción de censura al Alcalde (23). Constatado lo cual y, prescindiendo de la ido-

(22) Caso Ayuntamiento de Benalmadena, provincia de Málaga. Sentencia de la Sala 3ª Éå. 4952), con ponencia a cargo del Magistrado D. M. Malpica González-Elipe.

(23) Todavía tendrá ocasión el Tribunal Supremo de reafirmar su doctrina en el Auto de 23 de Junio de 1985 (A. 3876), Pte: D. M? Pérez Tejedor, caso Ayuntamiento de El Grove, Pontevedra y la Sentencia de 8 de marzo de 1986 (A. 1061), Pte: D.F. Carlos Sainz de Robles, caso Ayuntamiento de Villanueva de Arosa. Pontevedra.

neidad del cauce utilizado para alcanzar algunas acotaciones críticas a los criterios interpretativos de que hace uso el Tribunal Supremo en esta jurisprudencia.

Se afirma la existencia de una laguna legal que es preciso colmar, para lo cual la jurisprudencia acude al auxilio de la analogía con el supuesto del Presidente de la Diputación Provincial, caso para el cual el art. 34.3 de la Ley de Elecciones Locales de 1978 sí preveía la posibilidad de destitución por parte de los componentes de la Corporación. Pues bien, con independencia de si en puridad existía laguna legal o nos hallábamos en presencia de un supuesto de silencio consciente del legislador (24), la solución ofrecida me parece que presenta algunas incorrecciones técnicas que conviene precisar.

De esta manera, el recurso a la analogía con el supuesto del Presidente de la Diputación Provincial no parece tener, en definitiva, otro objeto que el de legitimar la decisión finalmente adoptada. Y ello porque a la hora de arbitrar el cauce procedimental a través del cual se lleve a efecto esta destitución del Alcalde por los Concejales, el T.S. acude a la figura del **contrarius actus**. Se queda así el Alto Tribunal a mitad de camino puesto que, esgrimida la analogía, por tratarse de supuestos de naturaleza idéntica a juicio del órgano jurisdiccional, se prescinde de un dato fundamental, como es el hecho de que en la destitución del Presidente de la Diputación Provincial, la Ley del 78 introducía un procedimiento agravado, exigiendo una mayoría de dos tercios de votos a favor. Se situaba así el listón más elevado que a la hora de nombrarlo, pues en tal caso bastaba con la obtención de mayoría absoluta en primera votación y simple en segunda, art. 34.2. Se derivaba de este modo la facultad del Pleno del Ayuntamiento para cesar al Alcalde de los principios del Estado democrático y de la analogía con un supuesto ciertamente similar, pero se atemperaban los requisitos para su puesta en práctica, utilizando para ello las tremendas potencialidades que presenta el principio del **contrarius actus**.

La cristalización de esas potencialidades supondrá, en última instancia, la conformación definitiva, llevada a cabo por la jurisprudencia que aquí analizamos, de una auténtica moción de censura al Alcalde

(24) Parece evidente, en línea con cuanto vengo afirmando en estas páginas, que sí existía en nuestro Derecho local una laguna consistente en la ausencia de controles sobre los órganos que pudieran ser actuados en estos supuestos. Vid. en el mismo sentido M. REBOLLO PUIG, "La moción ...", op. cit., pág. 470 y A. FANLO LORAS, **Fundamentos constitucionales**, op. cit., págs. 374 y ss. Distinto es el hecho de que desde la perspectiva de la Ley de 78 no pueda constatarse dicha laguna, sino afirmar que se de una decisión consciente del legislador, como hace I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, en "Comentario al art. 197", loc. cit., pág. 1709.

que, en cuanto tal, se independiza de la exigencia de concurrencia de causa justificada y pivota en torno a una noción no susceptible de fiscalización por la jurisdicción contencioso-administrativa, la confianza. Seguidamente habremos de ver en qué términos acepta el legislador esta jurisprudencia, las limitaciones que introduce y, finalmente, como último desplazamiento del péndulo, la interpretación que a su vez efectúa la jurisprudencia de esa recepción.

B) La recepción legal de la figura.

La doctrina que se consolida en el cuerpo jurisprudencial antes visto va a ser asumida en sus aspectos sustantivos por el legislador al aprobar la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Culminaba así un caminar dubitativo que iba a prolongarse incluso en el ámbito legislativo (25). Culminación que se opera en un doble plano; de una parte, la recepción de la figura que se lleva a cabo en el art. 197 L.O.R.E.G. y de otra reserva de competencia en beneficio del Pleno, recogida en el art. 22.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

La caracterización que diera a la figura el proyecto del Gobierno habría de sufrir escasas variaciones en la tramitación parlamentaria. A decir verdad, el legislador, dejando incólume lo sustancial, se limitó a introducir ligeras modificaciones que para nada afectaban al núcleo de la institución. La finalidad última de estos cambios parece ser la de facilitar la presentación de la moción de censura al Alcalde (26).

Así sucede en el caso de la eliminación del requisito de que sólo pudieran ser candidatos alternativos quienes hubieran figurado en los tres primeros puestos de la lista electoral. Se trataba de una exigencia que podía limitar en buena medida la reconstrucción del consenso

(25) Dudas que se ponen de manifiesto al constatar la dualidad de cuerpos legislativos en que se recoge la figura. Como indica I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, "Comentario al art. 197", loc. cit., pág. 1706, ante la indefinición del ámbito normativo al que correspondía la institución-electoral o de régimen local-, el Gobierno promotor de ambas Leyes optó inicialmente por la hipótesis de la repetición, siendo el legislador quien, tras no pocas dudas, se decidiera por residenciar los aspectos sustantivos en la legislación electoral. Estudian igualmente con atención este punto M. REBOLLO PUIG, "La moción de censura", op. cit., págs. 459 y ss. y P. ANTOLAYA MACHETTI, op. cit.

(26) Téngase en cuenta que en el momento de escribir estas líneas está a punto de ser aprobada la proposición de Ley de los Grupos parlamentarios socialista, Popular, Catalán, del C.D.S, Vasco y un Diputado del Grupo mixto, de reforma de la L.O.R.E.G., que habrá de modificar, agravándolos, los requisitos para la presentación de una moción de censura al Alcalde, al exigirse que sea suscrita al menos por la mayoría absoluta de los Concejales, la misma que se requiere para su aprobación. Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, 24-X-1990.

entre las fuerzas políticas representadas en el Pleno quienes, en aras del mismo, bien pueden verse constreñidas a sacrificar preeminentes en la vida local (27). En esa misma línea de facilitar la consecución del consenso se enmarca la reducción de la mayoría legalmente exigida para que la moción salga adelante. Allí donde el proyecto requería el voto favorable de 2/3 de los Concejales, el texto finalmente aprobado sólo exigirá mayoría absoluta.

Por cierto, que esta última modificación afecta igualmente al caso de los Presidentes de las Diputaciones Provinciales, pues el art. 207, en el que se recoge la moción de censura contra los mismos, remite a lo dispuesto en el art. 197. Al no alterarse esta remisión en la discusión parlamentaria del proyecto de Ley, allí donde éste no hacía sino mantener el sistema de la Ley de Elecciones Locales, el texto finalmente resultante acaba flexibilizando uno de los requisitos que gravaban la posible presentación de la moción de censura en las Diputaciones provinciales.

Recepción, en fin, de la moción de censura al Alcalde. Recepción que se opera, además, con un criterio amplio y flexible. Pero conviene advertir que la misma no se hace sin ningún género de limitaciones. Antes bien, la Disposición Transitoria 3ª de la L.O.R.E.G. fijaba un periodo de **vacatio legis** especial para lo dispuesto en el art. 197. Se posponía así su posible ejercicio hasta el momento de celebración de nuevas elecciones municipales. De este modo, la aceptación de la figura de la moción de censura en el ámbito local que llevaba a cabo la L.O.R.E.G. lo era **pro futuro**, pues entendía el legislador que la misma no era aplicable para quienes fueron elegidos al amparo de la Ley de Elecciones Locales 1978. Fórmula ésta que exigía distinguir aquellos supuestos en los que concurría justa causa sobrevenida que demandaba la destitución del Alcalde, susceptible de apreciación por el órgano jurisdiccional fiscalizador, de aquellos otros en los que, por producirse la pérdida de confianza como consecuencia del juego político, no cabía dicha fiscalización.

C) La aplicación jurisprudencial de la L.O.R.E.G.

Muy distinta va a ser la interpretación que la jurisprudencia haga de la Disposición Transitoria 3ª de la L.O.R.E.G. Interpretación que se avanza, con caracteres prácticamente definitivos, en las SS.T.S. de 15 y 17 de marzo de 1986 (28). Se da cabida en ellas a las posibilidad de presentación de moción de censura al Alcalde al derivarla directa-

(27) Coincido aquí con la valoración que hace I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, "Comentario al art. 197", loc. cit., pág.1709.

(28) Casos Ayuntamientos de Ceuta y Santiago de Compostela, respectivamente. El Ponente de ambas Sentencias (A. 1090 y 1091), es el Magistrado D. F. Carlos Sainz de Robles.

mente del principio democrático como principio vertebrador del Estado, entendiendo que lo que se contiene en el art. 197 L.O.R.E.G. no son sino los requisitos formales para su ejercicio. En consecuencia, entiende el T.S. en su Sentencia de 17 de marzo que:

“la suspensión de lo dispuesto en el art. 197, hasta que se celebren las primeras elecciones, se refiere única y exclusivamente a las condiciones específicas de la moción de censura. Sería de todo punto incompatible con los principios del sistema de gobierno local que, admitida por el legislador de forma expresa, la creación jurisprudencial de la moción de censura, tal como viene formulada, introdujera un aplazamiento de su efectividad”. (F.D. 3º)

A mayor abundamiento, la Sentencia de 15 de marzo afirmará:

“no es posible ni armoniza con los principios del funcionamiento del gobierno municipal, que quede suspendida la previsión contenida en el art. 197 L.O.R.E.G. hasta las primeras elecciones -celebradas según aquella Ley-, la tramitación de esta clase de mociones, en cuanto la negativa o resistencia a hacerlo supone y serio menoscabo del libre y pleno ejercicio del cargo público de concejal, directamente elegido por los ciudadanos. Esto es inherente al funcionamiento democrático de los ayuntamientos, mientras que la exigencia de determinados requisitos para presentar mociones de censura es tema que atañe exclusivamente, al poder legislativo, que lo conformará, durante su mandato, en la forma y modo que repute más satisfactorio a los intereses generales.” (F.D. 3º)

Línea jurisprudencial que no parece que fuera pacíficamente aceptada, al menos a tenor de las afirmaciones que se contienen en una Sentencia posterior del Tribunal Supremo, en concreto en la de 15 de julio de 1986 (29). En la misma el Alto Tribunal entiende zanjada la cuestión haciendo uso de una argumentación cuya lectura no deja de causar cierta perplejidad. Así, tras reconocer que la función que cumple la jurisprudencia en nuestro Ordenamiento no es la de ser fuente de Derecho, sino complemento del mismo, aseverará taxativamente que, no obstante:

“Cualquiera que sea la opinión que sobre ello se mantenga, son los jueces y Tribunales lo únicos que tienen la potestad para

(29) Caso Ayuntamiento de El Grove, Pontevedra. Pte. D. J.L. Martín Hierro (A 4431).

juzgar y hacer ejecutar lo juzgado -art.2 de la Ley Orgánica de la Justicia- y por lo tanto, siguiendo la doctrina ya reiterada de esta Sala, de admitirse la moción de censura como forma válida de cese de un Alcalde (...)” (F.D. 7^º)

Aseveración que presenta una potencialidad tremendamente peligrosa, pues parece dar a entender que la función de Jueces y Tribunales no es la de aplicar la ley, en el bien entendido de que dicha aplicación encierra siempre un componente creador, sino la de dar origen, por sí mismos y sin referencia a ninguna norma que forme parte del Ordenamiento jurídico vigente, al derecho aplicable. Pero es que además esta aseveración es incongruente con el reconocimiento de la limitación, llevada a cabo líneas antes por la misma Sentencia, del alcance del papel que representa la jurisprudencia en nuestro Derecho.

Sin embargo, entiendo que el aspecto más criticable de esta jurisprudencia viene dado por su propio punto de partida. El Tribunal Supremo deduce la posibilidad de presentar la moción de censura al Alcalde directamente del principio democrático que informa al Estado español, art. 1.1 de la Constitución, al tiempo que afirma que nos hallamos en presencia de una de las facultades integradoras del derecho fundamental recogido en el art. 23.2 acceso a cargos públicos representativos. Pues bien, dicha argumentación no me parece que sea de recibo. Y ello por dos motivos esenciales. En primer lugar, porque el principio democrático que anima la forma del Estado español no creo que imponga, necesariamente, la posibilidad de presentación de una moción de censura al Alcalde (30). Lo que si impone dicho principio es que la posible recepción de la figura se lleve a efecto con intervención de quien representa la voluntad de la Nación. Será dicho representante quien haya de considerar, en función de criterios de oportunidad, la conveniencia de introducir la institución.

Me parece igualmente cuestionable el alcance que se otorga a la jurisprudencia constitucional relativa al derecho fundamental contenido en el art. 23.2 de nuestro Texto Fundamental. Cierto es que el Tribunal Constitucional ha entendido que el mismo no excluye el posible **cese del titular de un cargo público por la voluntad de**

(30) Así, no parece que deba cuestionarse la vigencia efectiva de dicho principio en países de nuestro entorno que no han introducido la moción de censura al Alcalde en su legislación. Tal sucede en el Derecho local francés, objeto de estudio serio y reposado en la obra de A. FANLO LORAS, **Fundamentos constitucionales**, op. cit., págs. 49 y ss.

las personas que lo eligieron o la voluntad del mismo órgano (31), pero no debe entenderse que, allí donde el Tribunal deja una puerta abierta, lo que hace es señalar un camino por el que necesariamente se ha de transitar. Tanto menos cuando que en este supuesto concreto el juicio tiene carácter meramente hipotético, como ya he indicado anteriormente.

Quede aquí esta reflexión acerca de una construcción fruto del activismo judicial, que continúa la línea ya trazada antes de la aprobación de la L.O.R.E.G. y que afirma la aplicabilidad inmediata de la moción de censura al Alcalde. Jurisprudencia que, aun mereciendo un juicio crítico en determinados aspectos, no deja de presentar aspectos sugestivos y en los que sería oportuno profundizar (32). Dicho de otro modo, siendo perfectamente cuestionable la afirmación de la vigencia plena de la técnica de la moción de censura en la vida local, parece sin embargo que ha de aceptar con naturalidad los perfiles que el Tribunal Supremo ofrece de la misma. Perfiles de los que deducimos su naturaleza política, que impone límites a la hora de proceder a su fiscalización por los órganos jurisdiccionales. En este sentido, de primar la autocontención y acentuar lo sustantivo, desearía traer aquí a colación las palabras el Tribunal Supremo en su Sentencia de 7 de abril de 1988 (33). Sentencia que se inserta en línea de continuidad con la 10 de octubre de 1984 (34). Reflexionando en torno al alcance de su función, afirmará en aquella el Alto Tribunal que:

“(...) aunque los Tribunales de Justicia no deben coadyuvar el triunfo de lo contrario a la ética o a la moral, sin embargo no basta formular este tipo de alegato para torcer el curso del debate judicial, arrastrándolo a soluciones no acordes con la solución jurídica. Prueba de ello es que la propia defensa de los actores, haciendo gala de su sentido de la profesionalidad,

(31) Vid. A.T.C. 25/83, de 9 de febrero, ya comentado, supra II.1.

(32) Componen este cuerpo jurisprudencial, junto con las Sentencias ya citadas, las de 4 de noviembre de 1986 (A. 6155), pte.: D. M. Español La Plana, caso Ayuntamiento de Alguazas, Murcia; 18 del mismo mes y año (A. 6732), pte.: D. J.L. Martín Herrero, caso Ayuntamiento de Tomelloso, Ciudad Real; 11 de mayo de 1987 (A. 58540, pte.: D. J.M^a Sánchez Andrade, caso Ayuntamiento de Miengo, Cantábrica, 15 de septiembre de 1987 (A. 6008), pte.: D. R. Trillo Torres, caso Ayuntamiento de Alhaurín el Grande, Granada y, finalmente, para concluir esta relación de Sentencias relativas a la posibilidad de presentar mociones de censura contra Alcaldes durante el período transitorio previsto la L.O.R.E.G., S.T.S. de 25 de febrero de 1988 (A. 1465), pte.: D.A. Carretero Pérez, caso Ayuntamiento de Vega de San Mateo, provincia de Las Palmas.

(33) Caso Ayuntamiento de Palencia (A 2662), pte.: D. A? Martín del Burgo y Merchán.

(34) En esta misma línea cabe citar la S. T. S. 24-IX-1986 (A. 6366), pte.: D. M. Español La Plana, caso Ayuntamiento de San Fausto de Campcentelles, provincia de Barcelona.

abandona inmediatamente este primer planteamiento para centrarlo por cauces estrictamente de Derecho.”

Afirmación cargada de sentido y que me parece perfectamente asumible por cuanto sitúa el debate judicial en sus estrictos términos jurídicos, precluyendo la entrada en el mismo de valoraciones éticas y morales, acerca de las cuáles no siempre se alcanzará un consenso social amplio. A mayor abundamiento, cuando esto sea así y dicho consenso se dé, tales valores pasarán a formalizarse como concepto jurídicos, con lo que el método de interpretación habrá de ser el propio de la ciencia jurídica.

Se cierra así una amplia reflexión jurisprudencial en torno a la moción de censura al Alcalde que, acentuando su carácter circular, nos devuelve nuevamente al punto de partida, la consideración de la misma como una técnica de control político en la cual la constatación de la corrección formal de su ejercicio se encomienda a la jurisdicción contencioso-administrativa. Acumulado este bagaje, entiendo llegado el momento de dilucidar si el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de abril de 1990, ha realizado su función haciendo uso de los instrumentos que el Ordenamiento pone a su disposición y dentro de los límites que el mismo le señala.

IV. LA SENTENCIA DE 16 DE ABRIL DE 1990.

La valoración que nos merezca la Sentencia aquí comentada dependerá, en buena medida, de las premisas de que partamos a la hora de abordar su estudio. Si tales premisas toman cuenta de la recepción legal de la moción de censura como técnica de control político de la actuación del Alcalde, por lo que la labor del intérprete jurídico habrá de consistir en lograr su plena operatividad, esa valoración habrá de ser necesariamente crítica. Es más, si entendemos que el Ordenamiento, al encomendar la fiscalización de su correcta puesta en práctica a los Tribunales de lo contencioso, lo que desea es que la misma se opere desde la exclusiva constatación de la actuación del órgano competente y a través del procedimiento establecido, podemos concluir que la solución arbitrada por la Sentencia en cuestión presenta unos inconvenientes que es preciso señalar.

Abordaré en primer término lo que entiendo es la piedra angular de la misma, lo que podríamos denominar el **núcleo duro** de la argumentación del Tribunal, por cuanto encierra ya en su seno el conjunto de soluciones problemáticas que irán tomando cuerpo paulatinamente.

Ese **núcleo duro** viene constituido por la inadecuada comprensión de la naturaleza de la moción de censura, que induce al Tribunal Supremo a entender aplicables en relación con ella las causas de abstención y recusación que recoge nuestro Derecho administrativo. Un correcto entendimiento de aquélla y éstas hubiera debido llevar a una respuesta radicalmente contraria, como trataré de demostrar a continuación.

1. La línea argumental del Tribunal Supremo.

El **petitum** del recurso presentado por el Ayuntamiento de la Fuliola y un buen número de vecinos del municipio contra la Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia de Cataluña de 13 de julio de 1989 va a sustentarse en la solicitud de consideración de una causa **petendi** que se apoya a su vez en tres líneas sucesivas de argumentación. Sistemáticamente, parece oportuno hacerse eco de esa triple línea argumental, en la medida en que este método permite identificar con mayor claridad los problemas que plantea la Sentencia. Advierto de antemano que en la misma se entremezclan de un modo algo confuso los aspectos procesales y sustantivos que constituyen en este caso una maraña difícil de desmadejar.

En primer lugar, aduce la parte actora la concurrencia de una causa de inadmisibilidad, que afectaría al recurso interpuesto ante el Tribunal **aquó**. Así, a juicio de los apelantes, la votación de la moción de censura en el Pleno extraordinario del Ayuntamiento de la Fuliola celebrado el día 15 de febrero de 1988, debería ser conceptuado como un acto expreso consentido de los previstos en el art., a) L.J., que en función de lo dispuesto en el art. 82, c) de la misma, quedaría excluido del control por dicha jurisdicción.

Argumentación que el Tribunal rechaza con rotundidad, afirmando que tal pretensión:

"(...) no puede tomarse en consideración como (tal) excepción de inadmisibilidad, porque ni el decreto cuestionado era definitivo y firme, como exige el apartado a) del art. 40 de la Ley Jurisdiccional, ni, en realidad, la votación impugnada y la decisión mediante ella tomada es reproducción o confirmación del mencionado derecho de Alcaldía (...) por otra parte la decisión de rechazar la moción de censura, como consecuencia de la votación habida en la sesión extraordinaria del 15 de febrero de 1988, en modo alguno constituye confirmación del derecho cuestionado de la Alcaldía, ya que sucede en tal votación es que se hace aplicación de lo acordado en el decreto." (F.D.3º).

Aducen seguidamente los apelantes la existencia de un defecto procesal en la tramitación del recurso por el Tribunal Superior de Cataluña, al no haberse impugnado el decreto al Alcaldía por parte del Abogado del Estado en el suplico de la demanda. Vicio éste igualmente irrelevante, como bien hace notar el T.S., toda vez que el órgano jurisdiccional había hecho uso, en el momento procesal oportuno, de la potestad que el confiere el art. 43.2 L.J. planteando la cuestión al parecer de las partes.

Finalmente, y como telón de fondo suyace la estimación que los recurrentes hacen acerca de la corrección jurídica de los actos objeto del litigio. Por el modo en que el Tribunal ha resuelto las anteriores alegaciones parecería que fuera a rechazar esta pretensión. Sin embargo, el orden lógico del discurso elaborado por aquel parece sufrir aquí una alteración. De igual forma que hemos hablado de la disposición de una triple línea argumental por los recurrentes a-la-hora de atacar la Sentencia del Tribunal Superior de Cataluña, podemos apreciar la existencia de otras tantas aproximaciones del T.S. a la cuestión de fondo, que desembocarán en el acogimiento final de las pretensiones de los apelantes.

La primera aproximación es de tipo formal y en ella la Sentencia vuelve a examinar un argumento que parecía haber desestimado concluyentemente con carácter previo. En efecto, el T.S. se plantea de nuevo el problema de la falta de impugnación del decreto de Alcaldía que, como hemos visto, ya había sido sometido por el tribunal **a quo** a la consideración de las partes y, en consecuencia, ya había sido objeto del debate judicial.

Replanteamiento del aspecto formal relativo al objeto del litigio que, a juicio del Tribunal Supremo, debe llevarse a cabo, toda vez que:

“(...) la cuestión planteada puede recibir otra orientación y es la que deriva de la consideración efectuada, relativa a la necesidad de impugnar el acuerdo que pone fin al procedimiento administrativo y aquel otro acto determinante de la abstención o recusación de la autoridad o funcionarios implicados en la cuestión planteada y la realidad es que en el escrito de interposición del recurso jurisdiccional, aunque se menciona de pasada la resolución de la Alcaldía de 10 de febrero de 1988, lo que se impugna realmente y de modo exclusivo es el acuerdo plenario del Ayuntamiento de la Fuliola de 15 de los mismos mes y año, siendo de señalar que en el meticuloso suplico del escrito de interposición solo se hace referencia, en singular, al acuerdo impugnado, (...) la demanda, manteniéndose

en la línea del escrito de interposición, (...) termina suplicando **se dicte sentencia que declare la nulidad del acuerdo impugnado (...)**" (F.D. 3º).

Aproximación formal que permite al Tribunal enunciar la regla general en la que sería subsumible el caso concreto:

"(...) solo una nulidad de pleno derecho del acuerdo de la Alcaldía de 10 de febrero de 1988 permite llegar a una solución estimatoria como la establecida por la sentencia de instancia, pero ello no es factible (...) (porque) resulta que no nos hallamos ante una falta de competencia total y absoluta, sino en todo caso, tan solo relativa y ella no es subsumible en el apartado a), del párrafo 1 del art. 47 de la Ley de procedimiento Administrativo y como los demás supuestos del mencionado artículo tampoco se dan, es patente la procedencia de estimar el recurso de apelación y (...) declarar la conformidad jurídica del acto objeto de impugnación." (F.D. 3º).

Regla general que, cualquier que sea la estimación que nos merezca en cuanto tal -y sobre ello tendremos ocasión de volver más adelante-, remite en su propia formulación al problema de la resolución de la cuestión de fondo. Resolución que parte, fundamentalmente, de la aplicación de valoraciones metajurídicas, como puede comprobarse con la lectura del Fundamento de Derecho 5º de la Sentencia, en la que el Tribunal afirma la pertinencia de la medida adoptada:

"(...) en razón a las circunstancias concurrentes en el caso, pues no nos hallamos ante un desinteresado cambio de postura de una concejal respecto de la mayoría a la que pertenece, con las consecuencias éticas de una incorporación a un grupo distinto para defender un planteamiento en que ahora verdaderamente se cree, lo cual es admisible, aunque el cambio de postura sea erróneo, sino de una actuación que viene determinada por intereses particulares, seguramente defendibles, por irrazonables que sean, desde la postura de mero administrado, pero que no son aceptables cuando ellos se postulan, no desde la legalidad, sino desde desconocimiento de ésta y el abuso de prerrogativas por la situación que se ocupa dentro de la Corporación Municipal (...)"

La evidente distorsión de los hechos que pone de manifiesto este Fundamento, unida a la inserción de valoraciones ética que no parecen

procedentes, nos obligan a reflexionar sobre el mismo con un cierto detenimiento. Máxime si tenemos en cuenta que se está enjuiciado aquí el fondo del asunto, que es ésa la verdadera **ratio decidendi**.

2. Análisis de la Sentencia

A mi entender, la postura que adopta el Tribunal Supremo al dictar su Sentencia de 16 de abril de 1990 es criticable en un doble orden. En primer lugar, porque parte de una visión errónea y a todas luces disfuncional de la naturaleza de la moción de censura, que le lleva a emitir determinados juicios escasamente acertados y no atinentes a la resolución del caso. Pero aun en el supuesto de que asumiéramos la configuración que el T. S. aporta respecto de la moción de censura, entendiéndola en consecuencia aplicable a la misma las causas de abstención y recusación, la conclusión debería ser radicalmente contraria a la que alcanza.

En consonancia con este esquema para el estudio crítico de la Sentencia, paso a exponer seguidamente las razones por las que entiendo que debe rechazarse la aplicabilidad de las causas de abstención y recusación en relación con la moción de censura, dejando para más adelante la crítica de la solución que el Tribunal ofrece a partir de las premisas que él mismo sienta.

A) Las causas de abstención y recusación no me parecen susceptibles de apreciarse en la moción de censura.

La razón fundamental de mi crítica a la solución adoptada por el Tribunal Supremo, en la Sentencia aquí analizada, viene dada por lo que entiendo una equivocada delimitación del marco en el que aquel ha de moverse en su labor de fiscalización de la presentación, y consiguiente debate, de una moción de censura. Inadecuada delimitación que parte su vez de la ya señalada errónea calificación de la naturaleza de aquélla. El hecho de que, como hemos tenido ocasión de ver, su importación a la vida municipal se haya operado como solución de recambio ante la ausencia de controles administrativos aplicables, no convierte a la misma en un control de naturaleza administrativa. Lo que se ha operado ha sido un cambio de perspectiva, un desplazamiento en los parámetros en función de los cuáles se lleva a cabo el control.

Desplazamiento que, en la medida en que trae causa del mismo cambio de naturaleza de la institución, ha de implicar necesariamente consecuencias de orden práctico. De entre ellas cabe destacar en estos momentos la imposibilidad de apreciar la concurrencia de causas de abstención o recusación en los sujetos intervinientes.

En efecto, el deber de abstención del funcionario y el correlativo derecho de recusación, se formulan en nuestro Derecho público, arts. 20 y 21 L.P.A. y 76 L.R.B.R.L., con una finalidad clara, asegurar la imparcialidad y la independencia de criterio de quienes han de conformar la voluntad de la Administración que procede a dictar un acto administrativo (35). Creo importante subrayar la alusión a los actos administrativos como ámbitos naturales y únicos de apreciación de las causas de abstención y recusación. Se trata en estos casos de instrumentos de control a priori de la objetividad de la Administración, valor asumido al máximo nivel normativo por nuestro Ordenamiento jurídico, art. 103.1 de la Constitución.

Objetividad que no es exigible cuando de lo que se trata es de tomar determinadas decisiones políticas, pues en estos casos no es ni tan siquiera un valor perseguido por el Ordenamiento (36). Entran aquí en juego una serie de criterios, como es el de la confianza, que eluden todo control conforme a las reglas tradicionales del operar jurídico. A mayor abundamiento, aunque se haga formalmente uso de las mismas en la fiscalización de tales decisiones, lo que realmente se opera es su perversión, al trasladarse a ámbitos que, por su naturaleza, le son ajenos. De este modo, cuando en supuestos como el presente, el Ordenamiento suministra una estructura jurídica a través de la cual discorra el cauce que conduzca a la toma de esa decisión política, la fiscalización que compete a los Tribunales de lo contencioso deberá restringirse a salvaguardar esa estructura, ya que toda extralimitación significará que el órgano jurisdiccional está sustituyendo la actuación política que debe llevar a cabo quien está legitimado para ello.

Entiendo que esto es precisamente lo que sucede en la Sentencia aquí estudiada. Sustancialmente porque la **ratio decidendi** viene

(35) Vid. E. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, **Curso de Derecho administrativo**, Civitas, Madrid, 1989, I, pág. 536 y J.R. PARADA VAZQUEZ, **Derecho administrativo**, M. Pons, Madrid, 1990, págs. 112 y 113. La referencia a la actuación administrativa parece que pueda deducirse sin polémica de la jurisprudencia. En este sentido, la S.T.S. 24-IV-1985 (A. 2233).

(36) Aspecto éste que nos remite al problema de la naturaleza de los órganos actuantes. Ciertamente, el Pleno es un órgano administrativo, pero es algo más, pues al mismo viene encomendado **el gobierno y la administración municipal**, art. 19.1 L.R.B.R.L. Cabe así apreciar la concurrencia de causas de abstención y recusación cuando el Concejal en cuestión **administre**, esto es, cuando se debata, pongamos por caso, la forma de gestión de un servicio público, cuando se plantee la calificación jurídica de un bien de dominio público, pero no cuando lo que se discuta sea la forma de **gobierno municipal**, la política local, entendida en su sentido estricto, aun reconociendo a estos términos su evidente fuerza expansiva.

dada por una valoración metajurídica de las actuaciones de las partes. Valoración que va incluso más allá de lo que tal vez pudiera estimarse atinente al supuesto de hecho (37). Dudo, no obstante, que pudiera ser otra forma. Rotos los diques de la contención de la actividad judicial, es muy difícil reconstruirlos cuando ya se han invadido otras esferas de la vida social. Se desplazan así los términos del debate hacia lo ético, desplazamiento tremendamente peligroso y respecto del cual convendría recordar al Tribunal Superior que si bien la moral puede ser un parámetro de valoración de los actos sometidos a su conocimiento, no sólo no es el único posible, sino que además no es el que el Ordenamiento pone a su disposición para que haga uso de él.

Tanto más cuando que, al prestarse a este peligroso juego, el Tribunal apunta soluciones absurdas. Así, si en relación con la presentación, debate y votación de una moción de censura es apreciable la concurrencia de causas de abstención y recusación en los miembros del Pleno ¿quién habrá de decidir finalmente sobre la misma? ¿acaso no tiene todos los Concejales interés personal en que la Alcaldía sea ocupada por una determinada persona, como demuestra el hecho de que han decidido consagrar la mayor parte del tiempo de un periodo de sus vidas a la actividad municipal?. Finalmente, ¿podrá votar el Alcalde la moción que se presente contra él?.

Por todo ello entiendo que el Tribunal Supremo debería haberse limitado a declarar la inaplicabilidad de la técnica de la recusación a la moción de censura. Pues, al margen de la posible comisión de actos ilícitos, no interesan al Ordenamiento los motivos que impulsan a un determinado Concejel a pronunciarse en un sentido u otro. Al no hacerlo así, el Tribunal se adentra por unos cauces peligrosos, que fuerzan la interpretación jurídica, alterando la correcta comprensión de las instituciones.

(37) Recuerdese a este respecto la reflexión, al parecer **obiter dicta**, pues no se justifica en ningún momento la necesidad de la misma acerca de los denominados tránsfugas políticos. Reflexión que presenta claros tintes paternalistas, pues el T.S. la entiende **admisibile aunque el cambio de postura sea erróneo**. ¿Quién ha de valorar el grado de acierto de esta decisión? ¿Acaso no ha de ser el propio cuerpo electoral quien se lo reproche o premie en las consultas periódicas a que está convocado?. Puede considerarse que el **transfugismo político** es un peligro, pero no parece que sea ésta la vía adecuada para solucionarlo. En última instancia, resulta chocante que esta valoración se formule en una Sentencia en la que el supuesto de hecho viene dado por una moción de censura, figura de construcción jurisprudencial que originariamente encontró apoyo, precisamente, en una decisión del T.C. referente a los supuestos de abandono o expulsión de un partido político

B) La incorrecta identificación del objeto del litigio.

La inadecuada perspectiva que adopta el Tribunal Supremo al dictar su Sentencia de 16 de abril de 1990 conducirá al mismo a confundir el verdadero objeto del debate judicial. Así, lo debería haber estado en el centro de aquél, el acto administrativo dictado por el Alcalde por cuya virtud se impone al Concejal el deber de abstención, pasa a convertirse en un dato más del mismo. Puesto que, aun aceptando las causas de abstención y recusación puedan ser apreciadas en relación con la moción de censura al Alcalde, deberemos concluir que no es éste el órgano adecuado para apreciar su concurrencia.

En primer lugar, por cuanto es el propio Alcalde el primero que tendrá interés personal en el asunto, lo que constituye de por sí una causa de abstención. Pero es que además, en el supuesto de hecho ahora estudiado, parece evidente que no sólo concurre una causa de abstención genérica, sino también la más específica de existir litigio pendiente que le opone al Concejal. Pues no se olvide que es precisamente el propio Alcalde quien presenta denuncia por coacciones contra aquel. Dicho de otro modo, el Alcalde debería haberse abstenido de imponer la abstención al Concejal, pues al encontrarse ambos en idéntica situación y no existir circunstancias que impongan una solución distinta, la conclusión deberá ser idéntica en ambos supuestos.

Como quiera que el Tribunal no lo aprecia así, está respaldando con su decisión una actuación que, a tenor de los antecedentes, no parece encaminada a alcanzar un determinado grado de objetividad en la decisión del Pleno sino que traduciría, en palabras del propio Tribunal un abuso de prerrogativas por la situación que ocupa dentro del Ayuntamiento. Por cierto, que ese abuso de prerrogativas -léase desviación de poder, que es lo que a mi juicio existe en la actuación del Alcalde- sólo podrá cristalizar en la emanación de un acto administrativo, nunca en la presentación de una moción de censura para su toma en consideración por el Pleno. Insisto aquí en lo erróneo de la perspectiva adoptada por el Tribunal Supremo; aun aceptando que la votación de una moción de censura fuera una acto administrativo, no debe confundirse la misma con las actuaciones individuales que dan lugar a aquél. No son, en ningún caso, actos de la Administración sometidos al Derecho administrativo, sino sus presupuestos procedimentales.

La consecuencia lógica de este modo de afrontar la cuestión de fondo será la imputación a los presupuestos del régimen aplicable a los actos, lo que se traducirá, en este caso, en la privación al Concejal

de la posibilidad de intervenir en la formación de la voluntad del órgano municipal. Dicho de otro modo, se está impidiendo a ese Concejal el libre ejercicio de un derecho fundamental, contenido en el art. 23 de nuestra Constitución. Y ello precisa de una sólida argumentación que lo justifique.

Sólida argumentación de que carece asimismo la Sentencia. Volvemos así, una y otra vez, al punto de partida, a la crítica fundamental a la misma, la carencia de una adecuada motivación jurídica, que sitúe el debate en sus justos términos. Pues no puede calificarse de tal la tajante aseveración que hemos visto formula el Tribunal en el sentido de que, al no darse la impugnación conjunta del derecho de Alcaldía de 10 de febrero de 1988 y de la sesión plenaria en la que se debate y vota la moción de censura al Alcalde, **sólo una nulidad de pleno derecho del Acuerdo de la Alcaldía de 10 de febrero de 1988 permite llegar a una solución estimatoria como la establecida por la Sentencia de instancia.** Regla que, por la rotundidad con que se enuncia y por la trascendencia que tiene para la resolución de la cuestión de fondo -dada la aproximación que efectúa el Tribunal Supremo- hubiera debido merecer más atención por su parte.

Tanto más cuanto que la conclusión a la que finalmente llega, la conservación del acto, no parece que pueda deducirse pacíficamente de los preceptos legales que disciplinan la materia. Antes al contrario, de la lectura del art. 52 L.P.A. se extraen conclusiones radicalmente opuestas al parecer del Tribunal. Dispone dicho precepto la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido hubiera permanecido el mismo de no haberse realizado la infracción origen de la nulidad. Siendo así que la alusión contenida en el mismo a la nulidad de los actos no ha de reconducirse a los supuestos de nulidad de pleno derecho contenidos en el art. 47 L.P.A., como hace la Sentencia, sino que, al ser el contenido del art. 52 especificación de la regla general del art. 50 L.P.A., esa nulidad debe interpretarse como invalidez, que es la categoría amplia dentro de la cual se insertan las figuras de la nulidad y la anulabilidad (38). Cosa distinta es que esta regla de economía procesal pueda jugar más fácilmente en aquellos supuestos en los que el vicio que afecta al acto administrativo pueda ser subsanado y el acto convalidado.

Regla de economía procesal que se formula, fundamentalmente, por considerarse que el acto en cuestión no deriva su contenido del acto viciado de nulidad, absoluta o relativa; o lo que es lo mismo,

(38) Vid. en este sentido J. GONZALEZ PEREZ, **Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo**, Civitas, Madrid, 1988 págs. 434 y ss.

que hubiera **permanecido** -tal es el término legal- idéntico, de no mediar éste. En consecuencia, el criterio que establece el Ordenamiento para disponer la conservación del acto es el de su inalterabilidad. Sucede que, en el caso concreto, el Tribunal Supremo omite dicha consideración. Omisión que no parece de recibo, tanto más cuando que la misma hubiera llevado a preciar la esencialidad de la actuación del Alcalde en orden a la suerte que finalmente corre la moción de censura.

De este modo, si retomamos los hechos, observamos que cinco de los Concejales del Ayuntamiento de la Fuliola presentan una moción de censura contra su Alcalde. A su vez, otros cuatro Concejales denuncian a uno de los firmantes, bajo la acusación de haber cometido un delito de coacciones. Esto hace un total de nueve Concejales, cifra coincidente con la que resulta de aplicar al número de residentes en el municipio las reglas que establece el art. 179.1 L.O.R.E.G. (39). Como claramente se desprende de estos datos, el voto del Concejel recusado resulta fundamental a la hora de aceptar o rechazar la moción de censura.

Puede así concluirse que el Tribunal, pretendiendo alcanzar la justicia del caso concreto haciendo uso de consideraciones metajurídicas, llega a una solución claramente incompatible con dicho propósito. Toda vez, que aun admitiendo de hecho la concurrencia de vicios de nulidad en el decreto de Alcaldía, vicios que parecen poner de manifiesto, repito una vez más, la existencia de una desviación de poder, está conservando los efectos de dicho acto y manteniendo en su cargo a quien ya no cuenta con la confianza del Pleno del Ayuntamiento. Este resultado podría haberse evitado si el T.S. se hubiera mantenido en los estrictos límites del debate jurídico, no presentándose a ser instrumento de actuaciones turbias y confusas. Posiblemente, el Tribunal Supremo no se hubiera visto arrastrado a esta dinámica que conduce a resultados contrarios a la razón y a su propia voluntad, si hubiera sido fiel a sus propias palabras:

“(…) aunque los Tribunales de Justicia no deben coadyugar al triunfo de los contrario a la ética o a la moral, sin embargo no basta formular este tipo de alegato para torcer el curso del debate judicial, arrastrándolo a soluciones no acordes con la solución jurídica.” (40).

(39) Los datos censales los tomo de los publicados en **Anuario “El país” 1990**, pág. 96.

(40) S.T.S. 10 de octubre de 1984 (A. 6366).

V- CONCLUSIONES

Llegados a este punto, parece oportuno recapitular las líneas fundamentales sobre las que se asienta mi crítica a la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de abril de 1990:

1. En primer término entiendo que la misma parte de una incorrecta caracterización de la moción de censura, tal vez por ponerse el acento en el hecho de que la misma ha venido a colmar el vacío dejado por el desmantelamiento de los controles sobre los órganos de las Entidades locales. Este dato, aun teniendo trascendencia, no supone alterar la naturaleza política de aquélla. Dicho de otro modo, el hecho de que haya venido a sustituir previos controles administrativos, no la convierte sin más en un control administrativo.
2. Considerada la moción de censura como una técnica de control política, habrá que extraer una serie de consecuencias de orden práctico. De entre las mismas destaca la no aplicabilidad de las fórmulas disciplinadas para asegurar la objetividad en la actuación de la Administración. Al no hallarse en presencia de un acto administrativo, no parece trasladable aquí la **ratio** que anima el conjunto de instrumentos de control de los mismos.
3. Si, por el contrario, se parte de la calificación de la moción de censura como actuación administrativa, se corre el riesgo de entremezclar realidades materialmente diferentes. Tal sucede en la Sentencia aquí comentada. ese entrecruzamiento dará como consecuencia la introducción de valoraciones metajurídicas, que escapan a la consideración de los órganos jurisdiccionales. Y ello por dos motivos; en primer término puesto que si las mismas se formulan **obiter dicta**, no parece oportuno traerlas a colación; si, por el contrario, como sucede en el presente caso, constituyen la **ratio decidenti** de la Sentencia, el Tribunal está desplazado el debate judicial de la órbita jurídica a la política.
4. Dicho desplazamiento tiene indudables consecuencias prácticas, toda vez que el Tribunal no hace uso de los parámetros que son propios al Derecho administrativo, los de competencia y procedimiento, sino que va más allá, entrando a enjuiciar las actitudes de los sujetos intervinientes. Al hacerlo así el Tribunal se convierte en decisor último en cuanto a la cuestión de fondo, la valoración de la gestión del Alcalde, función que, evidentemente, no le corresponde en nuestro actual sistema de división de poderes.

Zaragoza, invierno de 1990.