|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 278/1993 |
| Fecha | de 20 de septiembre de 1993 |
| Sala | Sección Cuarta |
| Magistrados | Don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López y don Carles Viver Pi-Sunyer. |
| Núm. de registro | 807-1993 |
| Asunto | Recurso de amparo 807/1993 |
| Fallo | Por lo expuesto, la Sala acuerda inadmitir el presente recurso de amparo y el archivo de las actuaciones. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 17 de marzo de 1993 y registrado en este Tribunal el día 18 siguiente, don Santos Gandarillas Carmona, Procurador de los Tribunales y de la Diputación Foral de Vizcaya, interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Tercera (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo, de 22 de enero de 1993, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo núm. 4.911/92, promovido contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de abril de 1988, por el que se deniega la celebración de un referéndum en el municipio de Villaverde de Trucios (enclave cántabro en Vizcaya) sobre la incorporación del municipio a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) Mediante Acuerdo de 26 de septiembre de 1986, el Pleno del Ayuntamiento de Villaverde de Trucios decidió solicitar la incorporación del municipio a la Comunidad Autónoma del País Vasco, dar audiencia a la Comunidad Autónoma de Cantabria y recabar del Gobierno de la Nación la pertinente autorización para celebrar un referéndum municipal, siguiendo así el procedimiento previsto en el art. 8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. En ejecución de dicho Acuerdo, y con fecha de 23 de octubre de 1986, la Alcaldesa del Municipio dirigió escrito al Presidente del Gobierno solicitando la autorización del referéndum.

b) Por Acuerdo de 29 de abril de 1988, el Consejo de Ministros resolvió no tomar en consideración la solicitud de celebración del referéndum por no haberse cumplido los requisitos necesarios para proceder a la segregación del municipio de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Dicho Acuerdo fue confirmado, en reposición, por nuevo Acuerdo de 29 de julio de 1988.

c) La hoy recurrente solicitó que se le notificase el Acuerdo denegatorio del Consejo de Ministros. Al no recibir respuesta, el 16 de diciembre interpuso recurso de reposición contra el Acuerdo de 29 de abril de 1988, sobre el que no cayó Resolución alguna.

d) Entendiendo desestimado el recurso de reposición, la Diputación Foral de Vizcaya interpuso recurso contencioso-administrativo núm. 4.911/92 ante la Sala Tercera (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo. Como quiera que, con posterioridad a la interposición del recurso, el Consejo de Ministros denegó expresamente el recurso de reposición, la recurrente amplió el recurso contencioso.

e) El Tribunal Supremo dictó Sentencia desestimatoria de 22 de enero de 1993. El Tribunal rechazó las causas de inadmisibilidad alegadas por el Abogado del Estado (falta de legitimación activa de la Diputación Foral y falta de jurisdicción por ser el Acuerdo impugnado un acto del Gobierno no sujeto al Derecho administrativo), pero -entrando en el fondo- consideró que, al no existir en nuestro ordenamiento una regulación detallada del instituto del referéndum y no existir, en consecuencia, elementos reglados a los que deba someterse el Gobierno, «la voluntad política incorporada al contenido de la denegación del referéndum no es controlable judicialmente», siendo improcedente que se accediera a la petición de la actora de que el propio Tribunal autorizase directamente su celebración.

3. Se interpone recurso de amparo contra la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1993 (recurso núm. 4.911/91), interesando su nulidad.

Se alega infracción del art. 24.1 C.E. Entiende la demandante que la Sentencia impugnada ha incurrido en vicio de incongruencia, toda vez que, por un lado, afirma que el Acuerdo del Consejo de Ministros no es un acto político inmune a la revisión jurisdiccional y, por otro, concluye desestimando el recurso con el argumento de que la decisión sobre la autorización del referéndum es política e inaccesible al control judicial. Sentado lo anterior, se añade que la Sentencia ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, pues, además de verificar la corrección jurídica del Acuerdo impugnado, debió declarar su nulidad, dado que el Gobierno venía, en todo caso, obligado a autorizar la celebración del referéndum, mero acto de trámite en el marco de un procedimiento más amplio, diseñado en el Estatuto de Autonomía del País Vasco; procedimiento que concluye en las Cortes Generales, únicas habilitadas para decidir en términos puramente políticos.

4. Mediante providencia de 30 de junio de 1993, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, requerir a la demandante de amparo y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de diez días, formularan alegaciones sobre la posible concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 c) LOTC, por carecer la demanda, manifiestamente, de contenido que justifique una Resolución sobre el fondo.

5. La representación procesal de la recurrente presentó su escrito de alegaciones el 17 de julio de 1993. Como cuestión previa, sostiene la recurrente que su demanda no carece, en absoluto, de contenido, y mucho menos la carencia apuntada por la Sección lo es con el carácter manifiesto a que se refiere el art. 50.1 c) LOTC. Tal apreciación se fundamenta en los ejemplos ofrecidos por la jurisprudencia constitucional, en la que pueden encontrarse supuestos en los que este Tribunal se ha pronunciado sobre la cuestión de fondo que ahora se plantea, que no es otra que la del control jurisdiccional de los actos políticos del Gobierno cuando éstos deben dictarse según un procedimiento preestablecido o de conformidad con elementos reglados. A juicio de la demandante, en el presente caso debe seguirse el criterio de que la falta de contenido constitucional debe ser verdaderamente manifiesta, circunstancia ésta en modo alguno concurrente respecto de ninguno de los dos motivos en los que se fundamenta la demanda.

En cuanto al primero de tales motivos -falta de motivación e incongruencia de la Sentencia impugnada-, alega la recurrente que su consistencia ha quedado suficientemente acreditada en la propia fundamentación de la demanda de amparo. En ella se evidencia, en efecto, que existe una clara contradicción entre la fundamentación de la resolución judicial y su fallo, toda vez que se desestima la causa de inadmisibilidad planteada por el Abogado del Estado (justificada en que se pretendía el enjuiciamiento de un acto político, exento de control jurisdiccional) y, sin embargo, se refiere después al contenido político del acto del Gobierno para negar la pretensión y, en concreto, para no examinar la cuestión de fondo. En consecuencia, entiende la actora que la demanda ofrece suficiente contenido, en este punto, para declarar la admisibilidad del amparo, sobre todo si se tiene en cuenta que las últimas resoluciones de este Tribunal (así, SSTC 163/1993 y 165/1993) confirman que, aunque las Sentencias pueden estar motivadas -como es el caso-, su motivación puede ser insuficiente, irracional o arbitraria, de manera que altere los términos del debate, incurriendo en infracción del art. 24.1 C.E., como así ha sucedido en el supuesto que ahora se plantea.

En lo que se refiere a la denuncia relativa a la incorrecta negativa del órgano judicial a pronunciarse sobre el fondo del asunto, alega la demandante que el hecho de que haya habido o no una vulneración del derecho a la tutela judicial dependerá de que la decisión del Gobierno fuera reglada, por el contrario, ese órgano disfrutara de la facultad jurídica de decidir con arreglo a criterios puramente políticos. En el primero de los supuestos -único correcto, a juicio de la demandante-, la Sala de lo Contencioso habrá conculcado el derecho a la tutela al confirmar el acto impugnado por el solo hecho de considerarlo un acto político exento de control judicial. Con ello se pone de manifiesto -continúa la actora- que en ningún caso la demanda carece manifiestamente de contenido constitucional.

La demandante de amparo concluye señalando que, como se destaca en la STC 185/1989, «una errónea delimitación del contenido de un derecho fundamental o una ponderación entre derechos fundamentales que no se ajuste al contenido respectivo delimitado por la Constitución y, en su caso, por este Tribunal, puede y debe llevar, sin género de dudas, a un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada efectuando una revisión de la voluntad judicial (STC 107/1988, fundamento jurídico 2.°)», y tal es lo que la demandante entiende que ha hecho la Sentencia impugnada, pues ha delimitado erróneamente el derecho fundamental de controlar judicialmente la voluntad política del Gobierno cuando ésta se encuentra sometida a elementos reglados.

En consecuencia, la recurrente interesa la admisión y posterior estimación del presente recurso.

6. El escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal se registró en este Tribunal el 14 de julio de 1993. Tras exponer los antecedentes del caso y referirse a los motivos de impugnación esgrimidos por la demandante, alega el Ministerio Público que la supuesta incongruencia de la Sentencia recurrida no es en realidad tal. Y ello porque lo que viene a establecer dicha Sentencia, en su fundamento tercero, es que el carácter político de determinados actos del Gobierno ha dejado de ser, por sí mismo, un motivo de inadmisión del recurso y, por tanto, un obstáculo procesal, para convertirse en una cuestión de fondo; esto es, la alegación del carácter político de un acto del Gobierno no impide a los Tribunales entrar a conocer del mismo, sin perjuicio de que, acreditado dicho carácter político, deba procederse a la desestimación del recurso, por razones de fondo. Eso es lo que hace la Sentencia y, por tanto, no se ha producido la contradicción denunciada por la recurrente.

Se refiere a continuación el Ministerio Fiscal a la doctrina del acto político, señalando que la misma ha sido aceptada por este Tribunal al afirmar que (...) no toda la actuación del Gobierno, cuyas funciones se enuncian en el art. 97 del texto constitucional, está sujeta al Derecho administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como son los actos que regula el Título V de la Constitución, o la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de Ley, u otras semejantes, a través de las cuales el Gobierno cumple también la función de dirección política que le atribuye el mencionado art. 97 C.E. (STC 45/1990; en el mismo sentido, STC 196/1990). En el presente caso, y a juicio del Ministerio Público, es incluso discutible el carácter político de la decisión del Gobierno, cuya Resolución se refiere expresamente a la doctrina sentada en la STC 99/1986, debiendo tenerse en cuenta que la negativa del Gobierno se fundamenta en la oposición de la Diputación Regional de Cantabria, dato éste capital si se repara en el hecho de que el Estatuto de una Comunidad Autónoma no puede regular de modo completo y acabado la segregación y sucesiva agregación de los enclaves situados en su territorio y pertenecientes al de otra Comunidad Autónoma, siendo inexcusable el concurso de la voluntad de esta última.

En todo caso, insiste el Ministerio Público en que este Tribunal ha admitido la existencia de actos políticos, no controlables judicialmente, de lo que resulta tanto la falta de contenido del primer motivo impugnatorio como, también, la del basado en la supuesta infracción del art. 24.1 C.E. por no haberse operado el control jurisdiccional pretendido.

Por último, y frente a la tesis defendida por la recurrente en el sentido de que el Consejo de Ministros está obligado a autorizar el referéndum por ser éste un trámite procedimental que llevaría hasta la aprobación de las Cortes -por Ley Orgánica- del resultado del mismo o a su rechazo, de suerte que con su negativa el Gobierno habría obstaculizado indebidamente el ejercicio de una competencia de las Cortes Generales, alega el Ministerio Fiscal que tal aseveración no constituye mas que una simple opinión de la recurrente: el art. 8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco regula el procedimiento de agregación, pero no el correlativo y precedente de segregación del municipio que pretende agregarse, de manera que la autorización de la celebración del referéndum no es un mero trámite formal, sino un requisito de validez que, en el presente caso, ha servido para verificar que no se ha cumplido con lo establecido en la STC 99/1986. Así, el acto del Gobierno tiene un doble contenido, jurídico y político, dentro de sus competencias, por lo que no puede decirse que con él se hayan sustraído a las Cortes Generales competencias propias.

En consecuencia, el Ministerio Fiscal interesa la inadmisión del recurso por carencia manifiesta de contenido constitucional.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Procede confirmar la concurrencia de la causa de inadmisión puesta ya de manifiesto en nuestra providencia de 30 de junio de 1993, por carecer la demanda, manifiestamente, de contenido que justifique una resolución sobre el fondo del asunto por parte de este Tribunal Constitucional.

En efecto, carece de consistencia, en primer lugar, la queja relativa a la supuesta incongruencia o contradicción en la que, según la actora, ha incurrido el Tribunal Supremo en la Sentencia que ahora se impugna. Antes al contrario, una lectura detenida de su texto evidencia que la Resolución judicial sigue en todo momento un hilo argumental trabado y coherente.

No es cierto, en efecto, que por un lado se le niegue al Acuerdo del Consejo de Ministros recurrido la condición de acto político y, a renglón seguido, se desestime el recurso contencioso en atención, precisamente, a tal condición. El Tribunal comienza señalando que la doctrina del acto político no puede ser invocada como fundamento de la inadmisibilidad del recurso, «ya que es obligado por el Juzgador comprobar si existen en el acto elementos reglados y comprobar también si en cuanto al fondo se da ese contenido político no controlable» (fundamento jurídico 3.°, in fine), interpretado, como acredita la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo, en un sentido cada vez más restrictivo. A continuación se afirma que el Acuerdo impugnado «es un acto de carácter híbrido, pues si bien se trata de (un) acto de un alto órgano constitucional que actúa en uso de su voluntad política al autorizar o denegar el referéndum municipal, no es menos cierto que el acto ha dado lugar a un procedimiento administrativo y que para fundamentar su decisión el Gobierno ha utilizado una argumentación en Derecho, motivación del acto que es ahora combatida por la parte actora» (fundamento jurídico 4.°). Y más adelante se afirma que «son cuestiones distintas que haya sido correcto el juicio del Gobierno en cuanto al fundamento en Derecho y que el Gobierno se encuentre vinculado por el ordenamiento jurídico a autorizar el referéndum, lo cual es en definitiva el objeto del proceso. Se está, pues, ante un acto híbrido, un acto de contenido político en cuanto al fondo, en el cual, para la formación de (la) voluntad se han utilizado argumentos y fundamentos tomados del ordenamiento jurídico» (fundamento jurídico 4.°, in fine).

Al margen de su mayor o menor fortuna en la expresión, es evidente que con cuanto antecede se ponía claramente de manifiesto que, frente a lo alegado por la Diputación Foral de Vizcaya, la Sentencia no parte de una premisa (imposible calificación del Acuerdo como un acto político) y concluye con su contrario (desestimación del recurso fundamentada en el carácter político del Acuerdo), sino que, muy por el contrario, el punto de partida es -desde el principio- el carácter híbrido del acto enjuiciado, partícipe -en cuanto a su fundamentación en Derecho- de la condición de acto jurisdiccionalmente revisable y, al tiempo -en cuanto al fondo-, del carácter de acto político, no enjuiciable en tanto que no condicionado por elementos reglados.

En definitiva, la Sentencia impugnada no incurre en incongruencia de ningún género, habida cuenta de que distingue claramente, desde el principio, la existencia en el acto enjuiciado de dos componentes diversos: por un lado, un elemento de fundamentación en Derecho, claramente revisable; por otro, un contenido político de imposible control judicial. Lejos de operarse un quiebro en la argumentación de la Sentencia, ésta se aboca desde sus primeros fundamentos a la solución que finalmente decide adoptar.

2. Pero, al margen de la mayor o menor fuerza persuasiva de la Sentencia, no puede aceptarse tampoco la vulneración de la tutela judicial efectiva por falta de control del acto objeto del recurso contencioso-administrativo por supuesto contenido político. Y ello porque acaso resultaba innecesario plantear la cuestión desde el punto de vista de la doctrina de los actos políticos, por más que el Abogado del Estado la hubiera alegado como fundamento de la, para él, inexistencia de jurisdicción. El solo hecho de que el Acuerdo impugnado se hubiera basado en la doctrina sentada en la STC 99/1986 era suficiente para considerar plenamente justificada la decisión del Gobierno de denegar la solicitud de referéndum, sin necesidad de plantearse, además, si aquél venía o no obligado, en general y con abstracción de las circunstancias del concreto supuesto planteado, a autorizar un referéndum como el solicitado. Y ello porque el Consejo de Ministros argumentó su Acuerdo en el hecho de que la Comunidad Autónoma de Cantabria había manifestado su negativa a que el Municipio de Villaverde de Trucios se segregara de la misma para integrarse en la Comunidad Autónoma del País Vasco, de manera que, ante esa negativa, carecía de sentido iniciar un procedimiento llamado al fracaso, no debiendo sino rechazarse -como hizo el Tribunal Supremo- la tesis defendida por la Diputación Foral en el sentido de que la única normativa aplicable al caso era la contenida en el E.A.P.V. (art. 8, que sólo prevé dar audiencia a la Comunidad Autónoma eventualmente afectada), sin parar mientes en lo dispuesto en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma de Cantabria, a la que evidentemente afectaría la integración del Municipio en el País Vasco. Por ello, habida cuenta de que el proceso de integración debía ir precedido del correspondiente procedimiento de segregación de la Comunidad de Cantabria, el Consejo de Ministros entendió que era improcedente la celebración de un referéndum: aunque éste se celebrara, la integración nunca podría llevarse a cabo en tanto Cantabria se opusiera a la previa, e inexcusable, segregación del Municipio.

Con este solo argumento, y sin necesidad de entrar en el problema de los actos políticos, el Tribunal Supremo bien podía desestimar el recurso contencioso, pues es más que justificado -y obligado en Derecho- que se deniegue la celebración de un referéndum si éste ha de encuadrarse en un procedimiento al que no ha precedido otro necesario e imprescindible.

Por tanto, y al margen del problema teórico de determinar si, consintiendo en el proceso de integración la Comunidad afectada por la previa segregación, la autorización del referéndum sería -como entiende la actora- un mero acto debido o si, por el contrario, se estaría ante un acto político discrecional y no revisable, no cabe ignorar que tal problema no podría ser siquiera abordado en una eventual Sentencia de este Tribunal, habida cuenta de que -según se ha dicho- la denegación del referéndum estaba justificada en el presente caso, pues el procedimiento mismo en el que se habría de encuadrar (proceso de integración) era totalmente improcedente por la inexistencia del previo y necesario procedimiento de segregación del Municipio de su actual Comunidad Autónoma. Así las cosas, procede confirmar la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 c) LOTC.

ACUERDA

Por lo expuesto, la Sala acuerda inadmitir el presente recurso de amparo y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a veinte de septiembre de mil novecientos noventa y tres