

LA POTESTAD GUBERNATIVA DE SUSPENSIÓN DE ACUERDOS LOCALES QUE INFRINJAN MANIFIESTAMENTE LAS LEYES: ALCANCE Y LÍMITES

POR

JESÚS LEGUINA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. SUSPENSIÓN Y EJECUTIVIDAD DEL ACTO LOCAL.—III. HECHOS Y DOCTRINA DE LA AUDIENCIA TERRITORIAL DE PAMPLONA: 1. Los hechos. 2. Doctrina general de la Audiencia. 3. Competencia municipal para adoptar el acuerdo suspendido. 4. El acuerdo suspendido no altera el orden público. 5. El acuerdo suspendido no vulnera la legalidad constitucional. 6. Los acuerdos locales no son susceptibles de suspensión gubernativa por tratarse de actos no decisorios carentes de fuerza ejecutiva.

I. INTRODUCCIÓN

La existencia y el alcance de facultades de control suspensivo de las autoridades estatales sobre el ejercicio de las competencias reconocidas a los entes locales es uno de los índices que, junto a otros, señalan el mayor o menor grado de centralización existente en el seno de un Estado. Dentro del ámbito del Derecho europeo, los sistemas francés y británico constituyen los dos modelos tradicionalmente opuestos—centralizador el primero y autonomista el segundo—a cuya imagen se han ido configurando, en una u otra dirección, los ordenamientos de los demás países. El sistema español, como es sabido, se aproxima más en este punto al modelo centralizador francés, si bien es cierto que, no obstante sus imperfecciones, las técnicas legales de control genérico (suspensión provisional de acuerdos locales por motivos tasados y judicialización inmediata de ciertas suspensiones) son formalmente más respetuosas con las autonomías locales que las vigentes en el vecino país y en otros de la Europa continental (1).

La Ley de Régimen Local atribuye, en efecto, a los alcaldes y presi-

(1) Puede verse un análisis comparativo de tales técnicas de control en el excelente trabajo de Javier SALAS: *El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial*, publicado en la obra colectiva dirigida por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO: *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973, vol. II, pp. 297 y ss., en particular pp. 443-456.

dentes de las Diputaciones y, en su defecto, a los gobernadores civiles la facultad —y el deber— de suspender la ejecución de aquellos acuerdos de las Corporaciones locales que adolezcan de alguno de los vicios señalados en la propia ley: incompetencia, delito, alteración del orden público e infracción manifiesta de las leyes (art. 362, LRL). La intervención gubernativa se circunscribe, pues, a suspender temporalmente la eficacia de los acuerdos locales en ciertos casos, no a revocarlos o anularlos definitivamente (2), estando además enteramente judicializado el procedimiento de suspensión relativo al último supuesto legal señalado, la infracción manifiesta de las leyes (arts. 366, LRL, y 118, LJ).

La inclusión de este motivo —infracción manifiesta de las leyes— entre los que legitiman la actuación del poder suspensorio gubernamental ha sido objeto de censura por parte de la doctrina (3). Se valora positivamente el hecho de que se haya judicializado el proceso de suspensión (4), frente a lo que ocurre en los otros tres supuestos legales en que la suspensión discurre por cauces estrictamente administrativos (5), pero no deja de cuestionarse la bondad misma de este supuesto legal de control estatal sobre la actividad desarrollada por las Corporaciones locales (6). Y ello no sólo por entenderse, acertadamente a mi juicio, que esta hipótesis amplía en exceso el alcance de la tutela del Estado sobre Ayuntamientos y Diputaciones (7), sino también, y sobre todo, por la escasa fortuna del concepto legal utilizado para ello (8).

(2) Vid. SALAS: *El tema de las competencias*, cit., pp. 443-445.

(3) Vid. CLAVERO ARÉVALO: *La manifiesta ilegalidad de los actos administrativos*, «REVL» 102, 1958, pp. 843 y 845; BOQUERA: *La facultad gubernativa de suspensión e impugnación de acuerdos locales manifiestamente ilegales*, núm. 36 de esta REVISTA, 1961, p. 116.

(4) Vid. TRUJILLO: *Suspensión de acuerdos de las Corporaciones Locales*, «REVL» 124, 1962, pp. 495-496.

(5) Suspensión que en tales casos puede llegar a ser definitiva si no hay impugnación en vía administrativa o en vía jurisdiccional. Lo que, como ha observado SALAS, equivale a «producir efectos análogos a los de una auténtica anulación» (*El tema de las competencias*, cit., p. 431).

(6) Algún autor ha apuntado incluso el *ultra vires* en que incurrió el artículo 365 del texto articulado de la LRL, de 16 de diciembre de 1950, al desarrollar las Bases 37 y 56 de la Ley de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945, que no recogían la infracción manifiesta de las leyes entre los motivos de suspensión de acuerdos locales por parte de los gobernadores civiles. Así, BOQUERA: *La facultad gubernativa de suspensión*, cit., p. 115: «Según las Bases, el gobernador civil... sólo podía suspender los acuerdos por los tres primeros motivos que ahora figuran en el artículo 362, pero, por arte de articulación, llega a sus manos con la Ley de 16 de diciembre de 1950 la facultad de suspender los acuerdos municipales cuando considere que infringen manifiestamente las leyes.»

(7) BOQUERA: *La facultad gubernativa de suspensión*, cit., pp. 126-127; en contra, SALAS: *El tema de las competencias*, cit., pp. 452-455.

(8) CLAVERO: *La manifiesta ilegalidad*, cit., p. 843.

El carácter «manifiesto» de la infracción legal parece, en efecto, orientado a restringir las posibilidades de intervención estatal a los casos verdaderamente excepcionales y graves de ilegalidades locales, dejando fuera del ámbito competencial del control gubernativo las actuaciones ilegales simples o no manifiestas, cuya denuncia y control habría de efectuarse por las vías ordinarias de los recursos administrativos y jurisdiccionales. Pero en la práctica ni el ejercicio de la potestad suspensoria es excepcional, sino normal (9), ni el carácter «manifiesto» de la infracción cometida por el acuerdo local cobra valor alguno en sede judicial, puesto que, si el Tribunal contencioso comprueba, en efecto, que el acuerdo local suspendido ha vulnerado de algún modo la legalidad, se verá obligado a confirmar el acto gubernativo de suspensión y a anular el acuerdo local, declarando *a fortiori*, por imperativo del propio texto legal, que la infracción comprobada ha sido «manifiesta». Por el contrario, si la decisión judicial es favorable a la plena legitimidad del acuerdo local, la suspensión será levantada y el acuerdo local confirmado porque no ha habido «manifiesta» infracción de las leyes (10). Por ello mismo son explicables las oscilaciones y contradicciones en que a menudo ha incurrido la jurisprudencia en su esfuerzo, tan meritorio como baldío, por aislar y determinar con precisión un concepto, no ya legalmente indeterminado, sino literalmente inútil en tanto que determinante de un poder excepcional de control. «La resolución de tales contradicciones—ha señalado con acierto Javier SALAS—... es, como puede fácilmente imaginarse, irresoluble a menos de que desaparezca alguno de los términos contradictorios: o el adjetivo «manifiesta» de la infracción, quedando como referencia exclusivamente esta última, o el procedimiento mismo de la suspensión de acuerdos por los presidentes de las Corporaciones locales y los gobernadores civiles, dejando en manos de los particulares su solicitud en la vía de recurso, cuando estimen que la ejecución del acuerdo impugnado puede producir perjuicios de imposible o difícil reparación, de acuerdo con el artículo 116 de la LPA, 367 de la LRL y 122 a 125 de la LJ» (11).

(9) SALAS: *El tema de las competencias*, cit., p. 427.

(10) En este sentido, ha señalado BOQUERA que «la actitud jurisprudencial que trata de restar todo significado a la exigencia legal de que la infracción sea manifiesta es en cierto modo lógica. Al juez le preocupan las infracciones legales; si son manifiestas o no es cosa que no puede importarle. Está habituado a buscarlas en donde estén, sea fácil o no descubrirlas. Una vez llegado al convencimiento de que existe una ilegalidad, lo que importa es anularla...» (*La facultad gubernativa de suspensión*, cit., p. 119).

(11) *El tema de las competencias*, cit., pp. 427-428.

II. SUSPENSIÓN Y EJECUTIVIDAD DEL ACTO LOCAL

La facultad gubernativa de suspensión de acuerdos locales ilegales —sea ostensible o no la infracción cometida— presenta, por otra parte, un límite institucional (esto es, inherente a dicho poder de control) que suele ser olvidado con alguna frecuencia por las autoridades periféricas del Estado. No me refiero ahora al hecho de que esta facultad de suspensión sólo es ejercitable como un control de estricta legalidad y no de oportunidad (12), sino más bien al dato de que, aun dando por admitida su manifiesta ilegalidad, no todos los acuerdos locales son susceptibles de suspensión gubernativa. No hay paradoja alguna en la afirmación anterior.

Las Corporaciones locales pueden adoptar acuerdos o dictar actos administrativos en cualquiera de sus modalidades. Sus declaraciones pueden consistir en manifestaciones de voluntad, de juicio, de deseo o de conocimiento. Sus actos administrativos pueden ser, en suma, decisorios y no decisorios, según que tengan o no fuerza para crear, alterar o modificar unilateralmente situaciones jurídicas (13). Pues bien, sólo los primeros caen bajo la órbita del poder suspensorio gubernativo. Sólo a ellos, a los acuerdos consistentes en declaraciones de voluntad dotados de fuerza ejecutiva y ejecutoria, puede serles de aplicación la facultad excepcional de que su eficacia quede en suspenso hasta tanto los jueces se pronuncien sobre su conformidad o disconformidad con las leyes. No así, en cambio, a todos los demás actos administrativos carentes de fuerza ejecutoria. Las declaraciones no volitivas de los órganos locales, aquellas que no deciden ni resuelven nada, aquellas que, en el ejercicio de potestades administrativas no decisorias, se limitan a emitir una opinión o un juicio, a manifestar un conocimiento o a expresar un deseo, aquellos actos o declaraciones, en suma, cuyas consecuencias jurídicas se producen al margen de la autotutela administrativa, quedan, por consiguiente, fuera del ámbito del control suspensorio gubernativo.

Con palabras de la propia Ley de Régimen Local, el poder de suspensión se extiende solamente a las «resoluciones» o «acuerdos»

(12) GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo II, Madrid, 1967, p. 1161; GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, vol. III, 2.ª ed., Madrid, 1967, p. 199; SALAS: *El tema de las competencias*, cit., pp. 410, 423 y 445.

(13) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, 2.ª ed., Madrid, 1975, pp. 363-364.

(artículo 364) de las autoridades y corporaciones locales que sean «inmediatamente ejecutivos» (art. 361), que lleven aparejada «ejecución» (artículo 362), o que tengan «fuerza ejecutiva» (art. 363), cualidades que sólo se dan, y no siempre, en los actos decisorios cuyo contenido volitivo tiene por objeto la definición de una situación jurídica, creándola *ex novo*, modificándola o extinguiéndola. Son precisamente estas cualidades—la presunción de legalidad que obliga a su cumplimiento y la facultad de imponer su ejecución forzosa—que, como regla general, acompañan también a los actos, acuerdos o declaraciones de voluntad adoptados por los entes locales en el ejercicio de sus potestades de imperio, las que explican la existencia de un poder de control superior orientado a enervar provisionalmente la eficacia jurídica de aquellos actos cuyo contraste con las leyes sea particularmente grave, eficacia que, de no darse o actuarse dicho control gubernativo, el ente local podría imponer por sí mismo. Es, pues, el terreno de las resoluciones o de los actos decisorios, por la trascendencia inmediata que tales actos despliegan en las esferas jurídicas de sus destinatarios o afectados, aquel que delimita el ámbito institucional de actuación de las suspensiones gubernativas de acuerdos locales. Más allá de ese terreno, la autonomía local, contemplada desde esta perspectiva, es plena.

III. HECHOS Y DOCTRINA DE LA AUDIENCIA TERRITORIAL DE PAMPLONA

Recientemente, los jueces han tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión que acaba de apuntarse. En varias sentencias dictadas durante el mes de noviembre de 1976, todas ellas idénticas en su motivación y fallo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona ha procedido a levantar las suspensiones decretadas por el gobernador civil sobre ciertos acuerdos, literalmente iguales, adoptados por una pluralidad de Ayuntamientos guipuzcoanos (14). En todos los casos, además de invocar otras razones y de responder a todas las alegaciones deducidas por las partes con el fin de dejar a salvo el principio de congruencia procesal, uno de los argumentos decisivos utilizados por el Tribunal de Pamplona para anular los actos de tutela dictados por el Gobierno Civil de Guipúzcoa ha consistido, precisamente, en la falta de correspondencia existente entre la

(14) Tomamos como referencia en este trabajo la *Sentencia de 6 de noviembre de 1976*, relativa al acuerdo del Ayuntamiento de Placencia de las Armas, de la que fue magistrado ponente don Enrique Cancer Lalanne.

naturaleza y contenido de los acuerdos adoptados por las Corporaciones guipuzcoanas y la facultad de control suspensivo que la Ley de Régimen Local reconoce a la autoridad gubernativa provincial.

1. Los hechos

Coincidiendo con el centenario de la promulgación de la Ley de 21 de julio de 1876, abolicionista de los fueros de las provincias vascas, un nutrido grupo de Ayuntamientos de dichas provincias decidió elevar al Rey una serie de peticiones del siguiente tenor liberal:

«1.º Que coincidiendo con la fecha centenaria del próximo 21 de julio, y en reconocimiento del derecho que compete a cada una de las provincias vascas de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, *disponga la plena reintegración foral*, restaurando a las mismas el *status* jurídico que gozaban con anterioridad a la Ley de 25 de octubre de 1839 y cuyas instituciones forales fueron refrendadas y confirmadas por los sucesivos Monarcas reinantes que precedieron a Su Majestad a partir de su incorporación a Castilla.

2.º Que superados los motivos que dieron lugar a la promulgación de las Leyes de 25 de octubre de 1839 y de 21 de julio de 1876 y a los aplazamientos producidos para negociar la actualización de las instituciones forales, prescrita en los artículos 2.º de la Ley de 25 de octubre de 1839 y el artículo 4.º de la Ley de 21 de julio de 1876, y juzgándose necesaria la revisión y ampliación de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, *disponga se proceda a la redacción de un proyecto de Estatuto de Autonomía*, similar al aprobado por los municipios vascos en Estella con fecha 14 de junio de 1931, como cuerpo jurídico que englobe las instituciones forales previamente actualizadas, ya que nuevas dilaciones no tendrían justificación alguna.

3.º Que la redacción del proyecto de autonomía a que se hace mención en el punto anterior sea efectuada por una Comisión representativa de los municipios vascos, y el cual será elevado a Su Majestad previa aprobación y refrendo de los mismos.

Hacemos declaración expresa de que las reivindicaciones que se solicitan derivan de unos derechos imprescriptibles e irrenunciables y cualquier otra solución que pudiera establecerse mediante regímenes administrativos especiales, conciertos y otras fórmulas, ya sea concesión o pacto, nunca prejuzgará ni supondrá renuncia expresa o tácita al derecho del pueblo vasco a regirse por sus propias instituciones, confirmando así su tradición histórica.

En la seguridad de que este manifiesto tendrá un eco positivo en Su Majestad y al tiempo de *expresar el deseo de que pronto pueda ser realidad la ceremonia del juramento de Fueros* que Monarcas anteriores han efectuado, le formulamos, Majestad, *nuestros mejores deseos de acierto* en vuestra gran responsabilidad, al tiempo que le expresamos *nuestra adhesión.*»

La respuesta del Gobierno Civil de Guipúzcoa no se hizo esperar. Haciendo expresa apelación a lo dispuesto en el artículo 362, párrafo 1.º, número 4 de la LRL, la autoridad provincial fue suspendiendo uno tras otro los acuerdos corporativos que recogían el citado manifiesto. La infracción manifiesta de las leyes (*rectius*, del «orden jurídico constituido», con palabras de la propia resolución gubernativa de suspensión) se había producido porque en los acuerdos locales suspendidos

«se alude principalmente a la redacción de un proyecto de un estatuto de autonomía, similar al aprobado por los municipios vascos en Estella con fecha 14 de junio de 1931, en el que se describe a las actuales provincias de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya como una entidad natural y jurídica con personalidad política propia y con el derecho a constituirse y a regirse por sí misma como estado autónomo dentro de la totalidad del Estado español, con el que vivirá articulado conforme a las normas de la Ley de Relaciones concertada en el citado Estatuto. Asimismo, se encomienda, en dicho Estatuto, los poderes legislativos, ejecutivo y judicial a diversos y diferentes órganos, comisiones, consejos y tribunales, con independencia de los de la nación española, regulándolos como propios de un Estado vasco».

Para el entonces gobernador civil de Guipúzcoa suscribir los anteriores propósitos, incluso en los términos moderados y respetuosos para con el poder constituido en que lo hicieron las corporaciones locales interesadas, no es algo que pertenezca al mundo de lo opinable y, por tanto, dirimible solamente en el terreno de la controversia política, sino que constituye sin más una «clara y evidente infracción del aludido orden jurídico constituido y de los conceptos expresados en el mismo», y ello porque

«se afirma fundamentalmente en la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, como fines del Estado español, el mantenimiento por el mismo de la integridad de la nación y la defensa de la unidad entre los hombres y entre las tierras de España, estructurando el sistema de sus instituciones superiores, como el Gobierno, las Cortes, la Justicia, bajo el principio de unidad en todo el ámbito territorial de aquélla, todo lo cual es expresión y consecuencia de los principios I al IV de la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958, en los que se señala categóricamente que «España es una unidad de destino en lo universal», y que «la unidad de los hombres y tierras de España es intangible».

A juicio del Gobierno Civil de Guipúzcoa, el caso no ofrecía dudas: con su pronunciamiento político, las corporaciones municipales se habían colocado flagrantemente en la ilegalidad y, por consiguiente, sus acuerdos debían ser suspendidos, ya que, de no hacerlo así, el ordenamiento constitucional se habría visto gravemente quebrantado. Abundando en este mismo criterio, la Abogacía del Estado entendió además que los actos suspendidos adolecían de incompetencia por recaer sobre materias ajenas a la esfera de atribuciones de los entes locales, todo lo cual justificaba la medida de suspensión adoptada por la autoridad estatal.

2. *Doctrina general de la Audiencia*

La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia de Pamplona ha rechazado categóricamente el planteamiento anterior. El Tribunal contencioso ha tenido, sin duda, muy en cuenta que la presente litis, lejos de limitarse a un ocasional y efímero enfrentamiento polí-

tico de alcance local, sin mayores consecuencias en el orden jurídico general, planteaba algunos problemas cuya importancia trascendía al caso de autos por afectar, de un lado, al ejercicio de derechos reconocidos en las leyes fundamentales, y de otro, al ámbito objetivo de las facultades de control suspensivo de la Administración del Estado sobre la actividad jurídica de las Administraciones locales.

En síntesis, la doctrina sentada por el Tribunal de Pamplona puede resumirse en las dos siguientes proposiciones:

1.^a El acuerdo adoptado por los Ayuntamientos guipuzcoanos no vulnera el ordenamiento jurídico: en el mismo no hay incompetencia alguna, no se altera el orden público ni se infringe el orden constitucional vigente; en consecuencia, no hay ninguna razón que justifique la medida de suspensión decretada por el Gobierno Civil.

2.^a La suspensión, en cuanto técnica de control de legalidad de los actos ejecutivos de los entes locales, es *además* rigurosamente inaplicable a aquellos acuerdos o actos que, como ocurre en el caso de autos, carecen de fuerza ejecutiva; la autoridad de tutela es, pues, incompetente para ejercer poderes de control más allá del ámbito objetivo definido por la ley.

En tanto que la primera proposición tiene, según veremos, un valor principalmente político por cuanto la interpretación que el juez contencioso hace de la legalidad fundamental es mucho más favorable a las posibilidades de ejercicio de ciertos derechos fundamentales —como son el derecho de petición y el de libre manifestación del pensamiento—, que la que se contiene en la resolución gubernativa, la segunda tesis judicial destaca, sobre todo, por su significación dogmática en el plano de las relaciones jurídicas entre la Administración del Estado y la Administración local.

Veamos ahora cómo se desarrollan y justifican en concreto, según el Tribunal de Pamplona, las dos proposiciones señaladas.

3. *Competencia municipal para adoptar el acuerdo suspendido*

Como hemos apuntado hace un momento, la Abogacía del Estado entendía que, junto a otros vicios de ilegalidad, los acuerdos municipales trasvasaban el campo de sus propias competencias, en el sentido de que, si bien el artículo 101 LRL, en su apartado 2, letra *k*), se refiere al «fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad muni-

cipal», fórmula legal suficientemente generosa como para cubrir en apariencia la competencia municipal en relación con los actos objeto de la suspensión gubernativa, lo cierto es que tal declaración legal de capacidad o competencia hay que interpretarla, según el tenor literal del citado precepto, como referida exclusivamente a la realización de «obras y servicios» municipales susceptibles de satisfacer por sí mismos aquellas necesidades o aspiraciones vecinales. Y éste no sería el caso de unos acuerdos municipales, cuyo contenido consiste en pedir —con palabras del propio abogado del Estado en su informe al Tribunal— «un cambio general de la estructura político-social y constitucional del país, y un cambio en la legislación general tributaria administrativa», peticiones ambas que «se salen por completo del marco de competencias municipales».

En la argumentación esgrimida por la Abogacía del Estado late un profundo equívoco que le lleva a un planteamiento incorrecto del tema de la competencia. El equívoco (o el error, si se prefiere) consiste en calificar los acuerdos municipales como auténticas declaraciones de voluntad que las Corporaciones interesadas pueden imponer por sí mismas. Si así fuera, sería evidentemente cierto que materias tales como la reforma constitucional, la ordenación territorial del Estado, la política fiscal, etc., escapan de lleno a las atribuciones decisorias de los Municipios. Pero no se trata de eso, ni es eso lo que se discute, como lo prueba el hecho de que el propio Gobierno Civil de Guipúzcoa no hiciera uso del supuesto de suspensión previsto en el número 1 del artículo 362 («cuando los acuerdos recaigan en asuntos que, según las leyes, no sean de su competencia»).

Los Ayuntamientos guipuzcoanos no han *decidido* nada sobre tan graves cuestiones políticas, ni por cierto podrían hacerlo, sino que, en su condición de órganos representativos de sus respectivas comunidades vecinales, se han limitado pura y simplemente a proponer y pedir nuevas orientaciones y soluciones a dichas cuestiones. Esta es la perspectiva correcta desde la que debe enfocarse el problema de la competencia municipal sobre tales materias, y desde esta perspectiva dicha competencia parece incuestionable, puesto que los Municipios son aquellos entes políticos que constituyen las «estructuras básicas de la comunidad nacional» (art. 45, I, LOE), con capacidad para satisfacer «las necesidades generales» y «las aspiraciones ideales de la comunidad municipal» (base VIII de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, de 19 de noviembre de 1975), y a cuyos órganos represen-

tativos—los Ayuntamientos—corresponde «el gobierno y administración de los intereses públicos peculiares de su territorio» (art. 5.º, LRL). Naturaleza, capacidad, fines y gobierno políticos que, lógicamente, segregan la necesaria competencia jurídica en sentido técnico, ejercitable a través de las vías que el propio ordenamiento pone al alcance de las Corporaciones locales, entre ellas singularmente la vía del derecho de petición. Así lo ha entendido la Audiencia de Pamplona al declarar que

«el contenido del acuerdo corporativo se dirigía a exteriorizar una petición de matiz político, y a la vista de las vigentes Leyes Fundamentales (en particular de los puntos VI y VIII de la de Principios Fundamentales del Movimiento, en que se califica al Municipio como entidad natural, estructura básica de la comunidad nacional y cauce de participación política, y del artículo 2.º, apartado e), de la Ley Constitutiva de las Cortes, en la que se indica la intervención de los representantes de los Ayuntamientos en la composición de dicho órgano legislativo), pocas dudas pueden plantearse acerca de la significación y subsiguiente capacidad política de actuación de los Municipios, a través de los cauces legales previstos, entre los que debe entenderse comprendido el derecho de petición, porque el posible contenido político de tal derecho se infiere, a su vez, de la categoría de Ley Fundamental del Fuero de los Españoles, que lo establece, y del contexto de la Ley especial que lo regula, dado el carácter preponderantemente político de alguno de los organismos a quienes pueden dirigirse las peticiones, " Jefatura del Estado, Cortes, Consejo de Ministros...", y la misma amplitud con que están definidos los posibles peticionarios—... los españoles—o la significación que se deduce del carácter supletorio que la disposición final 1.ª de la citada Ley especial le atribuye respecto de cualquier otro tipo de petición».

4. *El acuerdo suspendido no altera el orden público*

No merece la pena detenerse en un razonamiento pormenorizado sobre la endeblez jurídica de una supuesta alteración del orden público por parte de los actos municipales objeto de suspensión. Bastaría re-

cordar simplemente —como en este caso lo hace el propio Tribunal— que, si de hecho tal alteración se hubiera producido, este motivo de suspensión y no cualquier otro habría debido servir de fundamento a la resolución del Gobierno Civil:

«el mismo cauce procedimental seguido por el Gobierno Civil excluye la idea de que fuera la supuesta oponibilidad al orden público la causa o razón de ser de la medida de suspensión decretada, puesto que el procedimiento que se eligió por la autoridad provincial para su adopción fue el previsto en los artículos 365 de la Ley de Régimen Local y 118 de la Ley jurisdiccional para los casos en que aquella medida precautoria deba fundarse en la presunta "manifiesta infracción de la Ley", que resulta inaplicable para la suspensión de actos corporativos municipales dictados en contravención al orden público, según se infiere del artículo 364, en relación con los apartados 1, 2 y 3 del artículo 362, ambos de la Ley de Régimen Local».

La invocación del orden público y su supuesta infracción no pasa de ser aquí, como en tantos y tantos supuestos análogos, una retórica cláusula de estilo, un puro artificio declamatorio, supremo y definitivo argumento con que hacer frente en un sistema autoritario a toda opinión discrepante de la verdad oficial y a toda actividad contraria al monopolio político de unos cuantos (15). Declamación retórica que olvida por lo demás (como acaba, en cambio, de recordárnoslo el reciente Decreto-ley de 25 de enero de 1977 por el que se modifica parcialmente la vigente Ley de Orden público) que «el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales, políticos y sociales, reconocidos en las Leyes» es, pese a todo, uno de los elementos que constituyen «el fundamento del orden público» (artículo 1.º LOP), ejercicio que «es, pues —como ha subrayado recientemente GARCÍA DE ENTERRÍA—, un fin predominante a proteger, en modo alguno un objeto a limitar» (16).

(15) Sobre este tema, en general, me remito a las sugestivas páginas de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: *La cláusula de orden público como límite —impreciso y creciente— del ejercicio de los derechos*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1975; del mismo autor, *Las sanciones de orden público en Derecho Español*, vol. I, Madrid, 1973.

(16) *Sobre los límites del poder de policía general y del poder reglamentario*, «REDA» 5, 1975, p. 210.

Es precisamente esta correcta contemplación del orden público la que ha permitido declarar al Tribunal que los acuerdos municipales cuya legalidad ha sido discutida por el órgano gubernativo provincial no lo quebrantan en modo alguno, antes al contrario, contribuyen a su sostenimiento, puesto que

«el hecho de elevar una petición a un órgano con competencia para recibirla, sugiriendo como alternativa la adaptación de nuestro orden político a una determinada configuración, sea o no conveniente o viable, sólo puede llegar a tomarse como actividad posible y lícita dentro, a su vez, del contraste de pareceres admitido explícitamente por el artículo 21 de la Ley Orgánica del Estado».

5. *El acuerdo suspendido no vulnera la legalidad constitucional*

La impecable reflexión anterior conduce al Tribunal de Pamplona a rechazar asimismo la presunta inconstitucionalidad de las peticiones formuladas por las Corporaciones interesadas. El Gobierno civil de Guipúzcoa entendió, en efecto, que el simple hecho de elaborar un acuerdo que explicitase el deseo de los representantes de ciertas comunidades locales en favor de una reordenación territorial del Estado que, caso de llevarse a cabo, exigiría una modificación de las leyes fundamentales, es sin más manifiestamente inconstitucional y, por consiguiente, se hace acreedor a las sanciones jurídicas previstas para tales casos, como son, en primer término, la suspensión gubernativa y, posteriormente, la anulación judicial. La inconstitucionalidad se derivaría, pues, del contenido mismo del acuerdo adoptado, abstracción hecha de que en su formulación las corporaciones locales estuvieran ejerciendo un derecho político fundamental—el derecho de petición—reconocido por el propio ordenamiento constitucional.

La tesis gubernativa no es en absoluto de recibo. Por varios motivos. En primer lugar, porque si la solicitud de una nueva estructuración territorial del Estado es en sí misma inconstitucional, aun ejercida a través del cauce legal del derecho de petición, también lo serían otras solicitudes análogas presentadas a través de otras vías legales, como por ejemplo los ruegos parlamentarios elevados al Gobierno en distintas ocasiones por diversos procuradores en demanda de autonomías regionales. En segundo lugar, los acuerdos controvertidos difícilmente podían vulnerar una legalidad constitucional que prevé expresamente la posibilidad de su propia reforma, posibilidad a cuyo

amparo se han acogido los Ayuntamientos guipuzcoanos para manifestar su criterio favorable a la restauración foral y a la redacción de un estatuto autónomo para las cuatro provincias vascas, dejando así explícita (como no podía ser menos) su voluntad de observar el ordenamiento constituido hasta tanto no sea modificado por los procedimientos consignados en el mismo.

No hay, pues, tal infracción de la legalidad constitucional, sino solamente una discrepancia de naturaleza política entre el criterio del Gobierno Civil y el preconizado por la representación de los entes locales vascos, lo cual sitúa el problema en un terreno—el de la oportunidad, conveniencia o acierto de los acuerdos adoptados— en el que, como es bien sabido, la Administración del Estado carece de toda potestad de control. Según cual sea la perspectiva política en que el observador se sitúe acerca de la organización territorial del Estado, los acuerdos locales censurados pueden ser tachados de inoportunos, inconvenientes, desacertados, inútiles o inviables (y, sin lugar a dudas, todo eso han sido para el Gobierno Civil de Guipúzcoa) o, por el contrario, cabe estimarlos como una alternativa oportuna y positiva frente al régimen de centralización todavía vigente, pero ni una ni otra valoración política afectan para nada a la legalidad de tales acuerdos, y mucho menos a su constitucionalidad. El gobernador civil estaba, pues, en su derecho de disentir del criterio político suscrito por los ediles guipuzcoanos al elevar su petición al Monarca, como también lo estaban, en su caso, los propios magistrados de la Audiencia de Pamplona, pero tal disparidad de opinión, por pertenecer al ámbito de lo simplemente opinable, no autorizaba a aquél a decretar la suspensión ni a éstos a declarar la anulación del acto.

La distinción elemental entre legalidad y oportunidad, que es uno de los principios básicos de nuestro sistema jurídico-administrativo, cobra, pues, un relieve particular cuando se trata de enjuiciar el modo como la Administración actúa sus poderes de control preventivo o represivo sobre el ejercicio de los derechos o libertades fundamentales. El Tribunal Supremo lo ha recordado en reiteradas ocasiones, entre las que cabe citar la *Sentencia de 26 de noviembre de 1975*, de la Sala Tercera (magistrado ponente, señor MENDIZÁBAL ALLENDE), en la que se dice que

«conviene... delimitar con la mayor precisión el ámbito propio de la actuación de este Tribunal Supremo, cuyo enjuiciamiento debe ser en todo momento ajeno al acier-

to o desacierto en el planteamiento de los temas o a la mayor o menor exactitud de las soluciones propugnadas, desprovistas a causa de su misma naturaleza de cualquier posibilidad de certeza absoluta o de asentimiento unánime, sin formular en ningún caso un juicio de valor acerca de cuestiones intrínsecamente discutibles, ni compartir o discrepar de opiniones en un planteamiento polémico, ni menos aún prejuzgar la oportunidad, la conveniencia o la necesidad de opciones concretas...»

El ordenamiento excluye sólo las actuaciones ilegales de los derechos políticos, no su ejercicio inoportuno o discrepante del particular criterio sustentado en cada momento por quienes gestionan el poder público o administran justicia. Legalidad y oportunidad, sea en el ejercicio de la libertad, sea en su control administrativo o judicial, comportan dos sistemas de valores que no es lícito confundir. La Administración y los jueces deben ceñirse en el cumplimiento de sus respectivas funciones a aplicar el orden de valores asumidos por las normas, sin interferirse para nada en el campo de las opciones valorativas que el propio ordenamiento reserva al imperio de la libertad. Cualquier inmisión en dicho campo comportaría sin más una censura ideológica que el ordenamiento prohíbe. Por ello, al anular las resoluciones gubernativas de suspensión en los casos de autos, el Tribunal de Pamplona procede a fundamentar sus fallos mediante un matizado deslinde de aquellos dos planos valorativos, declarando a este propósito, de acuerdo con la correcta doctrina sentada por el Tribunal Supremo, que en los recursos planteados

«el enjuiciamiento que se inicia no persigue en absoluto emitir juicios de valor acerca de la oportunidad o inoportunidad de las solicitudes que constituyen su objeto, ni de la conveniencia, posibilidad o utilidad de las opciones políticas que en aquéllas se propugnan, pues ello corresponde a la competencia privativa del Gobierno, por lo que, en definitiva, la revisión judicial se centra, conforme al contenido genérico de la función jurisdiccional y específico del artículo 118 de la Ley jurisdiccional, en la determinación de la juridicidad o antijuridicidad del acuerdo de suspensión decretado por el Gobierno Civil, elevado

a este Tribunal a los efectos del citado precepto, tanto en sus aspectos procedimentales como sustantivos».

6. *Los acuerdos locales no son susceptibles de suspensión gubernativa por tratarse de actos no decisorios carentes de fuerza ejecutiva*

Llegamos así al punto que, a mi entender, ofrece un mayor interés dogmático en los fallos que estamos comentando, porque es aquí donde el juez contencioso sitúa el controvertido tema del poder de control suspensivo estatal dentro de sus justos límites legales e institucionales. La sentencia dice así:

«Que del análisis de la motivación del acuerdo de suspensión se sigue *la inadecuación de la medida decretada*, pues mal puede afirmarse que el acto municipal suspendido constituyera una manifiesta infracción del orden constitucional vigente, cuando *dicho acto, por la calidad orgánica del ente de que procede, contenido psicológico de la declaración que exterioriza y finalidad que persigue, no es susceptible de producir el efecto denunciado, ya que ni es posible que una actuación municipal tenga virtualidad para provocar una alteración en el ámbito político de la amplitud que se denuncia, ni el contenido literal del acuerdo suspendido, ni la intención que de él puede inducirse permiten sentar la consecuencia de que, con su adopción, se persiguiera otra finalidad distinta que la de exteriorizar lo que se decía ser un sentir o aspiración corporativa*, en el ejercicio de un derecho subjetivo de contenido político, encuadrable en el de petición atribuido a todos los españoles por el artículo 21 del Fuero de los Españoles.»

Hasta aquí la Audiencia de Pamplona había rechazado uno tras otro todos los motivos aducidos por la Administración del Estado para justificar la suspensión decretada. Los Ayuntamientos guipuzcoanos no han infringido el ordenamiento constitucional, no han alterado el orden público y han actuado dentro de la esfera de sus competencias. Sus acuerdos, en suma, han sido perfectamente legales (aunque ingratos al Gobierno Civil) y, por consiguiente, ello bastaba —y sobraba— para levantar la suspensión.

Pero ahora el órgano jurisdiccional da un paso más en orden a desvelar «la inadecuación de la medida decretada». La improcedencia del control suspensivo se deriva en este caso no tanto de la juridicidad de los acuerdos municipales cuanto de su naturaleza de actos no decisorios, cuya eficacia jurídica se limita a poner en conocimiento de su destinatario (en este caso, el Jefe del Estado) el contenido de las solicitudes expresadas en los mismos, correspondiendo a éste con entera libertad la valoración y el destino que haya de darse a tales solicitudes. Se trata de actos no volitivos que no crean, ni modifican, ni extinguen por sí mismos situación jurídica alguna y que, por tal motivo, a nadie obligan y a nadie pueden serles impuestos coactivamente. Los Ayuntamientos vascos, al adoptar sus acuerdos tratando de expresar el sentir o la aspiración mayoritaria de sus respectivas comunidades (con acierto o sin él, esa es otra cuestión), no han hecho otra cosa que manifestar a través del cauce legal del derecho de petición un cuádruple deseo y una opinión: los deseos consisten, de un lado, en pedir al Monarca la reintegración foral a las provincias vascas, la redacción de un proyecto de estatuto de autonomía, la celebración de la tradicional ceremonia del juramento de los fueros y, de otro, en manifestarle la esperanza de que acierte en el ejercicio de las graves responsabilidades que ha asumido; la opinión se refiere a la consideración de que las reivindicaciones antedichas se derivan de unos derechos históricos imprescriptibles e irrenunciables del pueblo vasco. Deseos y opinión que el Monarca podrá compartir o no, pero de cuyo conocimiento no puede ser privado por la torpe interferencia de un gobernador civil, que, con su medida de control, ha cercenado el pacífico ejercicio de un derecho político —el de petición— reconocido en las leyes constitucionales.

En definitiva, la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Pamplona ha sabido decir con toda claridad que los actos administrativos locales no declarativos de voluntad, aquellos cuyo «contenido psicológico no es susceptible de producir el efecto denunciado», son inmunes a todo poder de control suspensivo gubernamental, puesto que no es posible suspender la ejecución de unos actos jurídicos que son inejecutables y cuya eficacia se produce al margen de la autotutela administrativa. Con ello, la tutela estatal sobre los entes locales se reconduce a sus verdaderos límites legales y se deja expedita hacia el futuro una sugestiva vía de ejercicio de las autonomías locales.

