

INFORMES Y DICTAMENES

EL AMBITO Y CONTENIDO DE LA INTERVENCION GUBERNATIVA EN LA ACTUACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Sabido es que en el actual régimen jurídico-administrativo español las corporaciones locales están concebidas como organismos dotados de autonomía y personalidad jurídica propias, con fisonomía y cuadro de competencias específicos. Puede afirmarse que ante las teorías extremas, tradicionalmente inspiradoras de la estructura con base territorial, ya configurando aquéllas como meras dependencias del poder central, ora como entes sustantivos respecto del Estado, nuestro actual sistema se inclina, abierta y decididamente, por la segunda.

Sin embargo, en pugna con este principio ordenador básico, existen casos en que las decisiones locales están sometidas, por trámite de ratificación o aprobación superior, o expectativa de posible suspensión, a cierto control de la autoridad gubernativa.

tiva, concretamente del gobernador civil, como representante supremo de la Administración central en la provincia. Importa, pues, examinar el sentido, alcance, grado y límite de este control en lo que constituye la «actuación» misma de la corporación local. Para mayor claridad, de propio intento se excluye en el presente examen toda referencia a la intervención gubernativa sobre aspectos distintos, como la vigente en la composición de sus órganos rectores (designación de su presidente, por ejemplo) o en el régimen de su personal directivo (facultades disciplinarias del gobernador o del Ministerio de la Gobernación).

DA, consciente de la importancia del tema, inserta a continuación el presente dictamen, extraído de los Anales de la Dirección General de lo Contencioso correspondiente al año 1962.

Para sistematizar debidamente la materia aludida es conveniente distinguir entre: las facultades generales que tiene siempre y en todo caso el gobernador civil con respecto a cualesquiera actos emanados de la corporación local, y las facultades específicas concernientes a él en orden a singulares y concretos actos de las mismas.

I

Las facultades generales proyectan la potestad de «suspensión» sobre todos los actos de las corporaciones locales, siempre que incidan en determinadas desviaciones o infracciones y a reserva subordinada de que el propio presidente de la corporación no haya previamente hecho uso de idéntica potestad.

El precepto básico que la regula es el artículo 365, párrafo primero de

la vigente ley de Régimen local, donde se establece que «cuando los presidentes de las corporaciones locales no hubieren hecho uso de la facultad de suspender los acuerdos de las mismas que se hallen en alguno de los casos que enumera el artículo 362, el gobernador civil deberá acordar la suspensión, dentro de los cinco días siguientes a la comunicación del acuerdo», añadiendo que «a este efecto, los acuerdos de las corporaciones locales deberán comunicarse al gobernador civil en el plazo de tres días siguientes a su adopción». Relacionando lo preinserto con el artículo 362, se llega a la conclusión de que la facultad de suspensión puede ejercerla el gobernador en cuatro casos distintos: acto dictado con «incompetencia»; acto que constituye «delito»; acto contrario al «orden público», y acto que «viola abierta y manifiestamente la ley».

La suspensión gubernativa a que

vienen sometidos los acuerdos locales en esas cuatro hipótesis constituye, evidentemente, una fuerte restricción al principio autonómico concebido por la ley al dar estructura a las entidades territoriales. Si se parte de la base de que éstas son entes distintos e independientes de la Administración central, sus acuerdos no pueden, en buena lógica jurídica, quedar sometidos a otro control que no sea el jurisdiccional, como ocurre con los actos emanados de la Administración del Estado en sus propias materias. No cabe salvar el aserto con la idea de que la suspensión acordada gubernativamente constituye pura medida provisional, como podría fundarla la apariencia de que sólo implica paralización transitoria de la eficacia del acuerdo local, toda vez que, dictada la suspensión, deben trasladarse las actuaciones al correspondiente Tribunal Contencioso-administrativo, a quien compete fiscalizar, ya en plena vía jurisdiccional, si la suspensión debe convertirse en anulación definitiva o, por el contrario, ha de recobrar el acto en suspenso su plena vigencia (*Vide*: Artículo 366 de la ley de Régimen local y artículo 118 de la ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). En primer lugar, porque ello no rige en los cuatro casos de suspensión, sino sólo en el último, es decir, en el de infracción manifiesta de las leyes; en los demás, según deriva el citado artículo 366 y también el 364 de la propia ley de Régimen local, la decisión del gobernador no se comunica al Tribunal Contencioso-administrativo, sino que abre apelación ante el Ministerio, cuya ulterior resolución es susceptible de impugnación en vía contencioso-administrativa, con lo cual se advierte que la intervención juris-

dicional carece de atracción directa *per se*, a diferencia del sistema previsto en el caso de manifiesta infracción legal. Por otra parte, y en segundo término, aun situado el problema en el caso de manifiesta infracción legal con la secuela, ya mencionada, de comunicación «de oficio» al Tribunal Contencioso, no cabe duda de que se provoca la intervención de éste con cierta anomalía de impulsos procesales, pues, como es notorio y reconocido, la Jurisdicción Contencioso-administrativa está normalmente concebida para que dispense su provisión accionada «a instancia de parte», es decir, previo impulso de la pretensión que a tal efecto ejercita la Administración central. Sin embargo, en el supuesto de que se trata, se está ante un procedimiento judicial contencioso iniciado a impulso de un órgano, como el gobernador, representante de una Administración (la del Estado) que luego no va a ser parte en el asunto.

La circunstancia apuntada, esto es, la discordancia entre el principio autonómico de organización de las corporaciones locales en que se inspira la ley, y la posibilidad de que gubernativamente puedan ser suspendidos los acuerdos de aquéllas, implica, por ende, que tal facultad de suspensión deba ser interpretada restrictivamente, conforme se deriva del clásico principio o aforismo jurídico, imperativo de que las normas de derecho especial o excepcional no consienten interpretación extensiva o analógica. Así, concretamente, y por cuanto se refiere a la suspensión fundada en manifiesta infracción de las leyes (supuesto de suspensión con más frecuencia planteado), se han suscitado, y se suscitan, frecuentes dudas, no todas resueltas expresamente en la ley ni en el reglamento

de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales, y que, a buen juicio, reclaman ser aclaradas. Veámoslas:

1. Actos de las corporaciones sujetos a suspensión por infracción legal y a consiguiente comunicación al gobernador.

Si se ha de creer al artículo 365, párrafo primero, *in fine*, de la ley de Régimen local, no existe restricción alguna, pues, sin distinción (que obliga, en principio, al intérprete a no distinguir), señala que «a este efecto—es decir, a efectos de la posible suspensión—los acuerdos de las corporaciones locales deberán comunicarse al gobernador civil en el plazo de tres días siguientes a su adopción». Pero ya el propio artículo añade, en su párrafo segundo, una importante restricción al eliminar del ámbito de la suspensión (y, por consiguiente, de la previa comunicación) a «los acuerdos relativos a efectividad y cobro de exacciones locales».

Sin embargo, en la práctica, la elevación de todos los acuerdos (salvo los fiscales) al gobernador era de difícilísimo, por no decir imposible, cumplimiento. Quizá por ello la Dirección General de Administración Local, en resolución comunicada de fecha 3 de abril de 1951, surgida como consecuencia de consulta que le formuló el Gobierno Civil de Alicante, hubo de puntualizar que, aparte de los acuerdos de naturaleza fiscal, estaban excluidos también de comunicación al gobernador y, por tanto, de posible suspensión, en su caso, los acuerdos de mero trámite o referentes a materias de escasa entidad y aquellos respecto de los cuales el propio gobernador haya eximido a la corporación del deber de notificarlos. Actualmente, esta doctrina de la

dirección ha venido a recogerse con alguna ligera variante por el artículo 331, párrafo segundo del reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales, al decir que no existirá obligación de comunicar «cuando se trate de acuerdos relativos a efectividad y cobro de exacciones locales, de los de mero trámite o de aquellos en los que el gobernador civil haya eximido a la corporación del deber de notificarlos por referirse a materias de escasa entidad».

Como se ve, el centro directivo y la Administración, a través de su potestad reglamentaria, limitan y circunscriben la primitiva declaración casi genérica de la ley, en parte por razones prácticas (la indudable congestión de expedientes que ello hubiera originado en los gobiernos civiles), y también, en su medida, por razones jurídicas (las ya aludidas de interpretación restrictiva).

2. Si la suspensión ha de decretarse sólo el acuerdo local o con examen de todo el expediente.

Muchas veces podrá ocurrir que la infracción legal exista en el expediente y, sin embargo, no se refleje en el acuerdo. Es decir, es posible que el acuerdo, considerado en sí mismo, sea aparente y externamente legal y, sin embargo, proceda de infracción legal, interna en actuaciones. Surge, por tanto, la cuestión de si al gobernador ha de remitirse sólo el acuerdo, o bien éste unido a todo el expediente del que trae causa. Por varios motivos cumple resolver la cuestión en el primer sentido, es decir, a base de entender que sólo la infracción legal manifiesta, resultante del acuerdo en sí, es la que debe dar lugar a la suspensión: porque tanto la ley (art. 365, párrafo primero, *in fine*) como el reglamen-

to de organización y régimen jurídico (art. 331, párrafo primero), hablan de que lo que debe remitirse son los «acuerdos», sin hacer extensiva la obligatoriedad de comunicación a todo el expediente; porque si el gobernador exigiese la remisión de todo el expediente al Ayuntamiento, después de haberle comunicado éste tan sólo el acuerdo, se correría el riesgo de que la suspensión—que debe decretarse en un plazo perentorio de cinco días siguientes al de la comunicación, según el artículo 365, párrafo primero de la ley—no pudiera dictarse ya, caso de ser procedente, dentro del plazo legal, máxime si se considera que el gobernador en estos casos suele pedir informe a la abogacía del Estado de modo cualificado, no sólo por su facultad general de remitirse a tal consulta, sino porque, además, los artículos 18 y 36 del decreto de gobernadores parece que tipifican la hipótesis como especialmente idóneo para tal dictamen. Si, por consiguiente, ha de pedirse primero el expediente al ayuntamiento, entidad local menor o diputación, y luego remitirlo a informe de la abogacía del Estado, se comprenderá que difícilmente podrá operarse el acto suspensivo dentro del plazo de cinco días que señala la ley, máxime cuando, de añadidura, la jurisprudencia proclama que el citado plazo es totalmente perentorio e inexcusable, de tal manera que si la suspensión se adopta, después de vencido el mismo, carece de toda eficacia; porque, dado el repetido sentido restrictivo que debe informar la presente materia, no cabe pensar que donde la ley dijo «acuerdo» debe entenderse «expediente»; porque el texto habla de infracción «manifiesta» de las leyes, siendo evidente que una infracción encubierta en expediente, mas no

aperente en el acuerdo, será subrepticia, pero no manifiesta.

Únicamente, pues, la infracción que resulta clara, abierta y notoria en el texto del propio acuerdo local es la que debe mover al gobernador a suspender, prescindiendo de analizar todo el expediente.

3. Suspensión decretada «de oficio» y suspensión decretada a virtud de instancia de parte.

Parece existir cierta contradicción entre la ley y el reglamento de organización y régimen jurídico. En efecto, según la ley, el procedimiento de suspensión está concebido indudablemente como algo que se desenvuelve «de oficio», sin que aluda para nada a la posible instancia que el particular, afectado por el acuerdo local, dirija al gobernador pidiendo la suspensión. Esto es, que, según la ley, los acuerdos locales deben ser comunicados «de oficio» por la corporación al gobernador, y éste, también «de oficio», y si procede, decretar la suspensión. Dicha concepción no se compadece plenamente con la adoptada por el reglamento de organización y régimen jurídico, el cual, en su artículo 327, párrafo b), admite que la suspensión se decreta tanto de oficio como a instancia de parte.

Indudablemente debieron ser razones empíricas las que determinaron a los redactores del reglamento a introducir la posibilidad de que el particular accione ante el gobernador la suspensión. Si la obligación de comunicar los acuerdos locales (salvo los exceptuados por el propio reglamento, ya aludidos) se cumpliera plenamente, no habría por qué admitir esa petición de parte, ya que, concedor el gobernador de todos los acuerdos locales de obliga-

toria comunicación, bastaría para que su autoridad pudiera suspender efectivamente aquellos actos que lo merecieran. Ahora bien, como esa comunicación—aun recortada en los términos que lo ha hecho el reglamento—no se cumple en un grandísimo número de casos, resulta que, de hecho, el gobernador encuéntrase imposibilitado para hacer uso de sus atribuciones de suspensión, y su ignorancia aumentaría si no se admitiera la información y rogación a instancia de parte, de lo suspendible.

Procede, sin embargo, subrayar que la petición o instancia de suspensión no entraña recurso. Por lo mismo que las corporaciones locales son organismos dotados de autonomía y responsabilidad, el recurso tipo que procede contra sus decisiones es el contencioso-administrativo [véase el artículo 386, parágrafo 1), de la ley de Régimen local]. Si se admite la posibilidad de que el particular inste del gobernador la suspensión del acuerdo, no es a modo de recurso que someta a dicha autoridad el conocimiento íntegro y pleno de la cuestión (como podría hacerlo un tribunal contencioso), sino sólo, por las razones empíricas ya examinadas, a los efectos de controlar si la infracción legal es manifiesta y se deriva del acuerdo mismo. El accionamiento privado de suspendibilidad sin contraer rango de recurso tiene enorme trascendencia, porque, supuesto que el gobernador suspenda, no actúa en beneficio del particular (que ya dispone, como recurso, del contencioso-administrativo), sino en beneficio general, debiendo entenderse que está legitimado para pedir esa suspensión, no sólo el particular afectado por el acuerdo en cuestión, sino también cualquier otro vecino de la

corporación respectiva. Al gobernador incumbe corregir, no cualesquiera infracciones de la ley, sino sólo las que asuman determinadas características (que sean manifiestas o constitutivas de delito, o que atenten al orden público, o que signifiquen incompetencia). Ante cierta infracción legal carente de cualquiera de estas notas, el gobernador no interviene, y al particular no le queda más vía de impugnación que el recurso contencioso-administrativo, previo el de reposición ante la propia corporación. De aquí se deduce que el gobernador, lejos de ser en estos casos organismo de apelación de los acuerdos locales, actúe como órgano responsable de la defensa de la ley, siempre que ésta haya sido gravemente lesionada, y tratando de satisfacer el interés general conexo. Por ello, y de acuerdo con la finalidad apuntada a que responde la intervención del gobernador en estos casos, procede conferir legitimación para instar la suspensión a todos los vecinos de la corporación respectiva, pues todos pueden entenderse afectados por ese sentimiento externo de ilegalidad que existe en el acto, cuando éste violó manifiestamente la ley.

Análoga, en cierto modo, a la potestad gubernativa de suspender los acuerdos locales es la que corresponde al gobernador para señalar infracciones legales en las ordenanzas o reglamentos municipales. Aparece regulada en los artículos 109 y 110 de la ley de régimen Local, omitiéndose ahora su exégesis, pues no tratan de actos administrativos producidos por las entidades locales (supuesto que se contempla), sino de las normas de tipo general, elaboradas dentro del ámbito de su competencia reglamentaria, por dichas corporaciones. Ob-

sérvase solamente que la analogía apuntada con el supuesto de suspensión de actos por manifiesta infracción legal es grande, pues los efectos de la advertencia de ilegalidad son los mismos, o sea, el deferir la cuestión a la Jurisdicción Contencioso-administrativa (art. 110, párrafo primero, de la ley) y, por otra parte, resultan excluidas de esta intervención gubernativa las ordenanzas fiscales o de exenciones (art. 109, párrafo segundo, de la propia ley), en perfecto paralelismo con la exclusión de los actos de efectividad y cobro de exacciones locales respecto de la potestad de suspensión de acuerdos, lo cual ya fue objeto de análisis anteriormente.

Finalmente, huelga añadir que los actos y acuerdos locales sometidos a la potestad gubernativa de suspensión son sólo los que haya dictado la corporación local, como tal, no aquellos otros en los que actúen como delegados del poder central (v. gr.: la decisión de un alcalde en materia de orden público), respecto de los cuales es natural que se admita, como lo hace la ley (art. 383) el recurso de alzada ante el gobernador, y a su vez, contra la decisión de éste, el de alzada ante el Ministerio de la Gobernación. Aquí la reglamentación legal es plenamente congruente. Se trata de casos en los cuales los presidentes de las corporaciones actúan no como representantes de los peculiares intereses de éstas, sino como verdaderos órganos delegados de la Administración central en su respectiva localidad.

II

A diferencia de la examinada potestad de suspensión, que constituye el caso más importante de injeren-

cia gubernativa en la vida funcional de las corporaciones locales, y que, en principio, es aplicable a toda clase de actos locales (con las salvedades dichas), existen casos concretos de acuerdos locales que están sometidos a cierta intervención del gobernador. Sin propósito de agotar la materia, se citan a continuación algunos supuestos concretos:

1. Acuerdo municipal de implantación de un arbitrio con fin no fiscal. Cuando un Ayuntamiento pretende implantar un arbitrio de esta clase no basta el acuerdo municipal; es preciso que, además, recaiga la «autorización expresa» del gobernador civil, como se deduce del artículo 474 de la ley de Régimen local. Dicha autorización gubernativa se convierte así en un requisito orgánico o estructural del acto, el cual, sin dicha autorización, no llega a tener eficacia ejecutiva.

Se trata de otro caso en que la intervención gubernativa no rima bien con el principio de autonomía municipal. A tal respecto, el comentarista Abella señala que «esta injerencia gubernativa no es digna de aplauso, y ello no sólo porque con ello se merma la autonomía municipal—principio que bien puede sacrificarse a la eficacia—, sino porque ninguna autoridad ni organismo fuera del Ayuntamiento cuenta con elementos para apreciar la circunstancia de orden físico o jurídico que motiven la imposición de tales arbitrios indirectos». Resulta, sin embargo, admisible que los elementos de juicio a considerar por el gobernador para autorizar o denegar el establecimiento del arbitrio serán los derivados del artículo 475 de la ley de Régimen local, por lo que no deberá accederse a la implantación de la exacción

cuando el fin perseguido con ella no sea de la competencia municipal, o cuando exista manifiesta incongruencia entre los fines perseguidos y el arbitrio mismo, o bien cuando el Ayuntamiento disponga legalmente de otros medios coercitivos para lograr la finalidad misma del arbitrio. Estas causas se configuran por la ley como motivo de impugnación por los particulares del acuerdo municipal, implantador del arbitrio; pero no hay inconveniente en considerarla también como criterios a los que deberá atender fundamentalmente el gobernador para adoptar la decisión que le corresponde respecto de dicho acuerdo conforme al aludido artículo 474.

2. Establecimiento por un Ayuntamiento o junta nacional de una forma de prestación personal que no se ajusta a la reglamentación legal-tipo, sino a formas tradicionales de la localidad respectiva. Otro caso en que el respectivo acuerdo local precisa de autorización, previo informe del Servicio de Inspección y Asesoramiento a tenor del artículo 571 de la ley de Régimen local. El citado Abella alaba este precepto «porque servirá para legalizar el hecho, toda vez que no puede desconocerse su existencia, es decir, la costumbre de realizar la prestación personal con sujeción a directrices bien distintas de las plasmadas en las leyes generales». Ahora bien: como el establecimiento de tales modalidades requiere, según el aludido artículo 571, parágrafo segundo de la ley, la justificación de la tradicionalidad por las entidades interesadas, no parece que el gobierno civil sea el órgano más oportuno para poder apreciar si la clase de prestación instituida se acomoda o no real y efectivamen-

te a la tradición local de cada Ayuntamiento o junta vecinal.

Por otro lado, no se olvide que tanto este caso como el anterior entrañan, en definitiva, decisiones con indudable matiz fiscal, lo cual es extraño, en principio, a la competencia del gobernador civil, pareciendo más lógico que, aun considerándose preciso el control estatal, éste estuviese a cargo de la Delegación de Hacienda.

3. Ejercicio de acciones judiciales por las corporaciones locales a través de un vecino. Este supuesto está regulado por el artículo 371 de la tan repetida ley de Régimen local, que concede facultad a un vecino para ejecutar la acción judicial «en nombre e interés de la entidad local», siempre que ésta no lo haya hecho (ni aun requerida por el vecino), y bajo reserva que lo autorice el gobernador civil, oído el abogado del Estado. Se trata, pues, de supuesto en que realmente el gobernador impulsa el ejercicio de la acción judicial, supliendo la inactividad de la corporación, por donde la sentencia que se dicte producirá sus efectos a favor y en contra de la corporación. El aludido comentarista Abella señala que «no puede tacharse este artículo de incitante a la intromisión caciquil o de cebo para la obstrucción municipal, porque la posible acción vecinal tiene la garantía previa de la ciencia y de la autoridad; esto es, el dictamen del abogado del Estado y la autorización expresa del gobernador civil», añadiendo que, «con todo», casi ni nos imaginamos la figura de un vecino supliendo la acción del municipio allá entre reacciones quijotescas y actitudes redentoristas», y concluye: «En cuanto noozcamos algún caso de éstos, rec-

to y bienintencionado, ordenaremos al cajista que saque los tipos estreptitosos para registrarle en nuestras colecciones, como lo haríamos alborozados en cuanto descubriésemos un mirlo blanco.»

Conclusión

El abogado del Estado en Santander entendió que, organizado el régimen jurídico-local español vigente bajo el sistema de autonomía de las corporaciones locales, el legislador, sin embargo, admite una serie de excepciones que desvirtúan un tanto el principio general. La fundamental restricción existente al respecto es la facultad del gobernador civil de suspender los acuerdos de las corporaciones locales por infracción manifiesta de las leyes, la cual—como excepción de aquel principio sistemá-

tico de organización—debe ser restrictivamente interpretada, no extendiéndola a más supuestos de los legales ni admitiendo que el gobernador pueda constatar la ilegalidad más allá de la que quede reflejada manifiestamente en el propio acuerdo local; en cambio, dado el fundamento de la intervención gubernativa en tales casos, debe permitirse el instar la suspensión a todos los vecinos y no sólo al directamente afectado.

Junto a este supuesto genérico o casi genérico de intervención gubernativa en la actuación local (pues puede aplicarse a toda clase de actos, salvo los exceptuados reglamentariamente) coexisten otras series de intervenciones, menos manifiestas y no siempre debidamente justificadas, tanto por mermar la autonomía municipal como por referirse, en algunos casos, a materias de índole fiscal.

CONSEJO DE ESTADO

**RECOPILACION
DE DOCTRINA
LEGAL**

1960-1961



MADRID 1967

512 páginas

290 pesetas

SUMARIO: 1.º ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO: I. Organos activos de la Administración; II. Organos consultivos de la Administración; III. Régimen jurídico de la Administración; IV. Personal al servicio del Estado; V. Bienes del Estado; VI. Autorizaciones administrativas; VII. Concesiones administrativas; VIII. Contratación administrativa; y IX. Hacienda pública — 2.º ADMINISTRACION FORAL.— 3.º ADMINISTRACION INSTITUCIONAL.— 4.º ADMINISTRACION LOCAL.— 5.º DERECHO NOBILIARIO.— INDICES NUMERICO, CRONOLOGICO Y ANALITICO

**Pedidos a Boletín Oficial del Estado (Ediciones)
Trafalgar, 29 - Madrid 10**

