

I. SECCION DOCTRINAL

Suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales

por

JOSE TRUJILLO PEÑA

Magistrado en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Vizcaya y Profesor, Encargado de la Cátedra de Derecho Administrativo, en la Facultad de Ciencias Económicas de Bilbao

SUMARIO: I. *Generalidades.*—II. *Acuerdos objeto de suspensión.* A) Acuerdos que la Ley impone el deber de suspender: a) Casos. b) A quién compete la suspensión. c) Plazos. d) Procedimiento. e) Recursos. f) Efectos. B) Acuerdos que pueden suspenderse: a) Casos. b) A quién compete la suspensión. c) Plazos. d) Procedimiento. e) Recursos. f) Efectos.

I. GENERALIDADES

Para que exista el acto administrativo son precisos una serie de requisitos que la doctrina jurídica enumera (1) y que no es caso de repetir aquí, por su elementalidad. Tratándose de las Corporaciones locales, su legislación peculiar, contenida hoy en la Ley, texto refundido de 24 de junio de 1955 y los Reglamentos que la desarrollan y complementan (2), contiene normas en cuanto a

(1) Véanse los *Derecho Administrativo*, de los siguientes autores: ROYO VILLANOVA, A. y S.; GARCÍA OVIEDO (continuado y revisado por MARTÍNEZ USEROS); GARRIDO FALLA, F. Tomo I, etc., etc.

(2) Especialmente el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, de 17 de mayo de 1952.

la adopción de «acuerdos» (3), los cuales pueden ser tomados por la Corporación en pleno—Diputación o Ayuntamiento, en su caso—, Comisión municipal permanente, Presidente de la Diputación, Alcalde o Teniente de Alcalde, en quien el Alcalde hubiere delegado funciones, siempre dentro de las atribuciones y competencia que la propia legislación señala (4). Decía el Reglamento de Procedimiento en materia municipal, de 23 de agosto de 1924, en su artículo 55, coincidente con el 221 del Reglamento de Haciendas locales vigente, de 4 de agosto de 1952, que «a los efectos de lo prevenido en este título—referíase al procedimiento económico-administrativo—se entenderá causado el acto administrativo por el acuerdo de la Comisión permanente, el Alcalde o el Teniente de Alcalde en quien éste delegue, que declare o niegue un derecho o una obligación»; pues bien, si comprendemos entre los acuerdos a que alude el precepto transcrito los del Ayuntamiento pleno, Diputación provincial y Presidente de ella, nos encontraremos con una noción elemental, pero práctica, de lo que hay que entender por acto administrativo en Derecho local; es decir, basta que exista una manifestación de voluntad, bien sea colectiva, o corporativa, o individual (acuerdo de la Diputación provincial, del Ayuntamiento pleno, Comisión municipal permanente, Presidente de aquélla o Alcalde), por la que se declare o niegue un derecho o una obligación, que produzca o pueda producir un efecto jurídico, y que tal manifestación volitiva esté adoptada dentro del círculo de atribuciones que a cada una de dichas Corporaciones y autoridades especifica la Ley, para que estemos en presencia del acto administrativo de carácter local. En la Ley de Régimen local

(3) Artículos 300 a 306 de la Ley de Régimen local y Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico, de 17 de mayo de 1952; artículos 222 al 232, respecto a los Ayuntamientos, y el 247 y los concordantes sobre las Diputaciones.

(4) Artículos 100 y 101 de la Ley de Régimen local, sobre competencia municipal; 242 y 243, en cuanto a competencia provincial; artículos 116 a 125 de la Ley citada, y 121 al 134 del Reglamento de Organización, Funcionamiento, etc., sobre atribuciones de las autoridades y organismos municipales, y 268 a 271 de la misma Ley, y 168 a 176 de dicho Reglamento, en lo concerniente a las atribuciones de las autoridades y organismos provinciales.

(L. R. L., como sigla para lo sucesivo) y en los Reglamentos (5) se habla indistintamente de «acto» y «acuerdo», siquiera estemos más perfecto el primer término, puesto que parece que el de «acuerdo» se refiere más bien a los que se adoptan por los órganos corporativos—Diputación provincial, Ayuntamiento pleno o Comisión municipal permanente—, y, por tanto, su carácter es más específico, comprendiendo el de «acto», como más genérico y amplio, no sólo las resoluciones de los expresados órganos corporativos, sino también las providencias, decretos o decisiones individuales de las autoridades locales.

Principio general en materia de actos administrativos es que los mismos son ejecutivos y ejecutorios (6), sin perjuicio de los recursos que puedan entablarse contra los mismos. Se establece este principio con carácter general en la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, texto refundido de 26 de julio de 1957, artículos 33 y 34; en el artículo 45 de la Ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958 (L. P. A., como abreviatura sucesiva), y en el 122 de la Ley jurisdiccional de lo Contencioso-administrativo de 27 de diciembre de 1956 (L. J., abreviadamente); y en la esfera local está contenido en los artículos 361 de la L. R. L. y en los 223 y 292 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952 (R. O. F., para lo sucesivo). Sin embargo, a pesar de los términos en que están redactados los preceptos referidos—a excepción del 292, por lo que a seguido diremos—, no por ello son inmediatamente ejecutivos todos los actos y acuerdos de las Corporaciones y autoridades locales. Así, «los que requieren autorización o aprobación gubernativa», según dicción literal de los artículos 361 L. R. L. y 223 del R. O. F., apa-

(5) Artículo 361 de la Ley de Régimen local y 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento, etc.

(6) Véanse RODRÍGUEZ MORO, N.: *La ejecutoriedad del acto administrativo*, Madrid, 1949; GONZÁLEZ VERA: «Sobre la ejecutoriedad del acto administrativo», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, septiembre 1954; GARRIDO, F.: «La eficacia de los actos administrativos», en *Revista de Administración Pública*, número 26, mayo-agosto 1958, y *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I; ALVAREZ GENDIN, Sabino: *Teoría y práctica de lo Contencioso-administrativo*, Bosch, Barcelona, 1960, págs. 59 y sigs.

recen excluidos de esa inmediatez en la ejecución, y entre ellos se cuentan: los acuerdos relacionados con la incorporación o fusión de Municipios limítrofes (art. 20 L. R. L.); los de cambio de capitalidad del Municipio (art. 22); los aprobatorios de Estatutos y Reglamentos de Mancomunidades (art. 34); los de aprobación de cartas municipales (art. 96); los de aprobación de Ordenanzas y Reglamentos (art. 110); los de aprobación de planes de urbanización y proyectos de ensanche, reforma interior, saneamiento y urbanización parcial (art. 132, y también, hoy, Ley del Suelo y Ordenación urbana); los de municipalización con monopolio del servicio de suministro al por mayor de carnes, pescados, leches, frutas y verduras y otros (art. 166, 2); los de enajenación, permuta o gravamen de bienes inmuebles de propios cuyo valor exceda del 25 por 100 del presupuesto anual de la Corporación municipal (arts. 189 y 284); los de provincialización de servicios (artículo 286); los de establecimiento del servicio provincial de incendios por las Diputaciones (art. 253); contratación de empréstitos, prestación de aval a la emisión de obligaciones, pignoración o enajenación de láminas de su propiedad. Igualmente, no son ejecutivos, mientras no sean autorizados los respectivos documentos por el Delegado de Hacienda, los acuerdos sobre aprobación de presupuestos (7), habilitación o suplementos de crédito—salvo excepciones por calamidades públicas o de naturaleza análoga—, imposición y ordenación de exacciones (art. 723 y concordantes). Además del artículo 292 del R. O. F., se deduce también que se puede esperar a la ejecución hasta diez días siguientes a la adopción de los acuerdos. Tenemos también los acuerdos relativos a aprobación de Ordenanzas municipales y los Reglamentos de Funcionarios, Régimen interior, Servicios, que no serán ejecutivos hasta que transcurran treinta días desde su envío al Gobernador civil (art. 110, 2); los de ejecución de obras e instalaciones o la

(7) Conforme al artículo 685, 3, de la L. R. L., transcurrido un mes y quince días sin que haya sido notificada resolución alguna, se entenderá aprobado el presupuesto. También véase artículo 723, 3, de la misma L. R. L., respecto a los acuerdos de imposición y ordenación de exacciones en que al igual, transcurrido ese término, se entienden desestimadas las reclamaciones y aprobados el acuerdo de imposición de las exacciones y las Ordenanzas reguladoras.

implantación y mejora de servicios por los que hayan de exigirse contribuciones especiales, los cuales, según dispone el artículo 453, no serán ejecutivos mientras no lo sea el de la imposición de éstas; los de aprobación de cuentas en cuanto se opongán a las facultades reservadas al Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, según el artículo 791 de la misma Ley de Régimen local.

Son también excepción a la inmediata ejecución, las multas, pues el artículo 115 de la Ley de Régimen local, separándose del criterio determinado en el Estatuto municipal y Real Orden de 6 de abril de 1925, dispone que las providencias que impongan multas por infracción de las Ordenanzas, Reglamentos y Bandos de policía y buen gobierno, no serán ejecutivas hasta que transcurra el plazo de ocho días a contar del siguiente al de la notificación, y sólo las multas impuestas por los agentes de la autoridad—que no podrán exceder de 10 pesetas—serán inmediatamente ejecutivas (8).

Interesa resaltar que, no obstante la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos y acuerdos locales, las autoridades y Corporaciones deben obrar con toda ponderación y mesura, no poniendo en marcha el privilegio, cuando se trate de daños o perjuicios a los particulares de costosa o difícil reparación o cuando las decisiones sean de gran trascendencia a los derechos e intereses de ellos, siendo aconsejable en tales casos esperar a que, una vez notificado a quien afecte, se entable el correspondiente recurso—o transcurran los términos sin interponerse—o reclamación en vía administrativa pura o gubernativa, y a la vista de las razones esgrimidas—que bien pueden convencer al órgano administrativo local—pueda cerciorarse y darse cuenta de la oportunidad o justicia del acto o acuerdo adoptado. Precisamente, para evitar posibles errores y que la Administración se vea envuelta en un litigio ante los Tribunales de Justicia, está establecida la reclamación o el recurso administrativo, como garantía, no sólo de los ciudadanos frente a la Administración, sino como remedio para que la propia

(8) Para la efectividad de la sanción, contiene normas la R. O. de 6 de abril de 1925.

Administración pueda reconocer el error o la inoportunidad de la decisión adoptada. Contra el desprestigio que algunos creen puede darse con los recursos administrativos, hay que esgrimir que, antes al contrario, con la estimación de los de dicha clase se cimenta y refuerza el prestigio y crisol de la Administración, en cuanto que —obra de humanos—, con la mejor buena fe, puede cometerse interpretación o agravio erróneo, y nada mejor que enmendar el yerro, puesto que los administrados habrán de contar con la objetividad y ponderación de las decisiones resolutorias de los recursos, si es que en actuación inicial o resolución de primer grado pudiera desconocerse el derecho.

Pero, además, los principios de ejecutividad y ejecutoriedad deben tener alguna limitación, a fin de evitar que la arbitrariedad —bien sea el dolo franco o encubierto—, la culpa o el error puedan hacer su aparición. Y por ello que de siempre se haya reconocido a los Tribunales de Justicia facultad para suspender los acuerdos de las autoridades y Corporaciones locales cuando su ejecución ocasiona o puede ocasionar perjuicios graves, de reparación imposible o difícil. Esta facultad viene reconocida en los artículos 367 de la L. R. L., 333 del R. O. F. y, en lo referente a la jurisdicción contencioso-administrativa, los artículos 122 a 125 de la Ley jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956; y pueden consultarse también el artículo 116 de la L. P. A. y 34 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, con carácter general.

Mas también la Ley impone a los Presidentes de las Corporaciones locales y a los Gobernadores civiles el deber de suspender la ejecución en ciertos y determinados casos (art. 362 L. R. L.) que luego examinaremos detalladamente, para lo cual—en el caso del Gobernador civil—los acuerdos de dichas Corporaciones y las decisiones de las autoridades locales deberán comunicársele en el plazo de tres días siguientes a su adopción (art. 365, 1, L. R. L., y 331 del R. O. F.), a fin de que el mismo pueda suspenderlos en los respectivos casos (9).

(9) Véanse, también, Decreto de Gobernadores civiles de 10 de octubre de 1958, artículo 36, 3, y Decreto de igual fecha de procedimientos especiales que subsisten, art. 1.º, 12.

II. ACUERDOS OBJETO DE SUSPENSION

En principio, los Presidentes de las Corporaciones locales y los Gobernadores civiles solamente, están en el deber de suspender la ejecución de los acuerdos de las mismas Corporaciones locales en los casos señalados en el artículo 362 de la L. R. L. Ello, sin perjuicio de que los interesados a quienes afecte dicho acuerdo puedan ejercitar las acciones pertinentes—según los derechos a que afecte, claro es—, pues el deber que impone la Ley a dichas autoridades es por razón de que exista alguno de los cuatro supuestos que la misma señala (art. 362), casos, como vamos a ver, de extrema importancia, y en los que se debe velar por que no prevalezcan dichos acuerdos, atendidos los graves motivos que lo aconsejan, y prevenir los perjuicios que podrían derivarse de la ejecución inmediata de ellos, y de ahí que se les faculte—más bien se les imponga—la obligación y el deber de suspenderlos, siendo, por tanto, consideraciones públicas las que pesan; en cambio, en el caso de los particulares, es la defensa de sus derechos e intereses particulares los que operan, sin perjuicio, naturalmente, de que también la causa pública—si se decretara la nulidad a instancia de los mismos—se vea conmovida por tal nulidad; en una palabra: en el primer caso son los intereses públicos y la legalidad los que están en juego, de una manera directa; en el segundo, los que juegan son los privados, directamente, aunque mediata e indirectamente afecte también a los públicos.

También afecta a las decisiones de los Presidentes de las Corporaciones locales (art. 364 L. R. L.).

En cambio, *no pueden suspenderse* los acuerdos del artículo 365, 2, de la L. R. L.

Por último, los Tribunales de Justicia—sólo a instancia de parte—deberán suspender los acuerdos de tales Corporaciones y autoridades «cuando sea preciso para evitar perjuicio grave de reparación imposible o difícil» (art. 367 L. R. L.), o «cuando la ejecución hubiere de ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil» (art. 122 L. J.); en parejos términos se expresan los artículos 116 de la L. P. A. y 34 de la Ley de Régimen ju-

rídico, siquiera la expresión que ambos tienen «de oficio» se refiere a la autoridad a quien compete resolver el recurso, pero no a los Tribunales de Justicia, donde es siempre necesario el principio de rogación (véase en confirmación los artículos 122 y 123 de la L. J., y también el 333 del R. O. F.).

Resumiendo—y transcribimos el artículo 327 del R. O. F., a los oportunos efectos—, la suspensión podrá ser decretada: por el Presidente de la Corporación; por el Gobernador civil, de oficio o en virtud de recurso, y por el Juez o Tribunal competente. Y los acuerdos son: los casos señalados en el artículo 362 de la L. R. L. y aquellos que la ejecución hubiere de ocasionar perjuicios de reparación imposible o difícil.

Habremos de distinguir, por tanto, para mayor claridad en la subsiguiente exposición, acuerdos que la Ley *impone el deber de suspender*, y acuerdos que *pueden suspenderse*.

A) Acuerdos que la Ley impone el deber de suspender:

a) CASOS.—Están determinados, como hemos dicho antes, en el artículo 362 de la L. R. L., y son los siguientes:

1.º Cuando recaigan en asuntos que, según las leyes, no sean de su competencia.

2.º Cuando constituyan delito.

3.º Cuando sean contrarios al orden público.

4.º Cuando constituyan infracción manifiesta de las leyes.

Estudiemos brevemente cada uno de estos casos, por separado:

1.º *Cuando recaigan en asuntos que, según las leyes, no sean de su competencia.*—Es la competencia, como es sabido, uno de los elementos—en primer término suelen estudiarlo los autores—que integran el acto administrativo y, por ende, el acuerdo de la autoridad o Corporación local. Los artículos 101 y 242 de la Ley de Régimen local enumeran los servicios y fines que caen bajo el área de la competencia municipal y provincial respectivamente; por ello, interpretando *a contrario sensu* dichos preceptos, tendremos cuáles son los asuntos que resultan extraños a tal competencia. Obsérvese que la Ley habla de «asuntos», con lo que se está

refiriendo a la competencia *objetiva*. La otra competencia, la *subjetiva*, por razón del órgano que tiene las atribuciones, son, indudablemente, las actuaciones fuera de ella nulas de pleno derecho, conforme al artículo 47 de la vigente L. P. A., pero susceptibles de convalidación por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto convalidado, según el artículo 53 de la L. P. A. Aplicando esta doctrina a la esfera local, no ofrece duda que si el acto fué dictado por la Comisión municipal permanente, por ejemplo, y correspondía al Ayuntamiento pleno, éste podrá convalidar el anterior, siquiera por norma general, el acto convalidado surtirá efectos desde la fecha de la convalidación (artículo 53, 3, de la misma L. P. A.), y también se admite (10) por aplicación del principio jurídico de que «el que puede lo más, puede lo menos», que, por ejemplo, el Ayuntamiento pleno decida—sin nulidad, por tanto—de un acto atribuido a la competencia de la Comisión permanente o del Alcalde. Los autores—véase, por ejemplo, Royo Villanova, Segismundo: *Problemas del Régimen jurídico municipal*; Madrid, 1944—distinguen la incompetencia por razón de la materia o de servicios y funciones, que es la que nosotros denominamos *objetiva*, considerándola como causa de nulidad *absoluta*, y la que dicho catedrático llama relativa—*subjetiva*, nosotros—, que es cuando el acuerdo en cuestión es de la competencia de otro órgano municipal. Por tal razón, opinamos que la incompetencia a que alude el artículo 362, en su número 1.º, es la *objetiva* o por razón de la materia.

En todo caso, existiendo en cada Corporación un Secretario, con las funciones que específicamente se le atribuyen—véase el artículo 143 del Reglamento de Funcionarios de Administración local—, y estando especificadas igualmente las atribuciones de las autoridades y organismos locales (véanse los artículos 116 a 125 de la L. R. L. y 121 al 134 del R. O. F., respecto a las municipales, y 268 a 271 de la L. R. L. y 168 a 176 del R. O. F., con referencia a las provinciales), será difícil la falta de competencia *subjetiva*, siquiera las fronteras de la *objetiva*, aunque las más de las veces sea clara, dadas las interferencias de funciones y servicios entre

(10) Así, sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1939.

los distintos órganos administrativos y las dispersas disposiciones que las regulan, lo sea otras borrosa e imprecisa.

2.º *Cuando constituyan delito.*—Las decisiones que constituyan delito no pueden ni deben prevalecer, porque entrañan un hecho ilícito, antijurídico, punible, en fin, y cuya consumación debe a toda costa evitarse e impedirse. Es evidente, por tanto, que en el supuesto que analizamos deben ser suspendidos los actos y acuerdos locales, porque los actos ilícitos y antijurídicos son siempre reprobables y, además, llevan consigo el castigo de los que resulten responsables, que aquí, al tratarse de una persona jurídica—nos referimos, naturalmente, a los acuerdos corporativos, por cuanto que en los del Presidente de la Diputación o el Alcalde la individualización es perfecta—, lo serán las personas individuales que las rigen y gobiernan y contribuyeron con su actuación a la conclusión del acuerdo (tratan de la materia los artículos 406, 413 y concordantes de la L. R. L.). Ahora bien, como quiera que han de ser los Presidentes de las Corporaciones, y en su caso los Gobernadores civiles, quienes han de decretar la suspensión, se presenta la cuestión de a quién corresponde determinar la naturaleza y carácter punible de un acuerdo determinado, pues siendo los Tribunales a quienes corresponde el enjuiciamiento de los hechos que sean constitutivos de delito y faltas (art. 1.º de la Ley de Enjuiciamiento criminal y sus concordantes), parece que mientras no haya actuación de los mismos, no habrá definición de acto punitivo. Pero, de otra parte, si hay que esperar a que haya actuación de los órganos judiciales competentes, un acto que en sí se vislumbra delictivo, debe inmediatamente ser suspendido, pues no debe prevalecer ni subsistir por un instante, aunque sea breve. Claro es que el antiguo Reglamento de Secretarios, Interventores y Funcionarios municipales en general, de 23 de agosto de 1924, imponía al Secretario la misión de informar previamente por escrito en los casos de que los Alcaldes tuvieran que suspender acuerdos por sí o a instancia de parte, quedando relevado de responsabilidad, si se omitiera dicho informe, misión que está hoy explícitamente determinada en el artículo 143 del vigente Reglamento de Funcionarios de Administración local, de 30 de mayo de 1952, al decir:

«Corresponderá al Secretario, como asesor de la Corporación y de su Presidencia:

1.º Advertir, dentro de su esfera de competencia, toda manifiesta ilegalidad en los actos y acuerdos que se pretenda adoptar.

2.º Informar, en las sesiones, acerca de los antecedentes y el aspecto jurídico o legal de los asuntos que lo requieran.

3.º Emitir dictamen cuando lo acuerde la Corporación o lo ordene la Presidencia, o cuando, a su juicio, el asunto tenga importancia o exija interpretación de texto legal. Si hubieran informado los demás Jefes de Servicio o Dependencias, o los Asesores jurídicos, podrá limitarse a consignar su nota de conformidad o disconformidad, razonando esta última.

4.º Informar previamente y por escrito en los expedientes de suspensión de acuerdos...»

También deberá tenerse presente que los artículos 159, 6, y 160, 16, del propio Reglamento de Funcionarios de Administración local, atribuyen al Interventor «evacuar los informes y cumplir los servicios que se le encomienden respecto a la administración económica y contabilidad, en cumplimiento de la Ley y sus Reglamentos», y, «formular advertencia de ilegalidad, dentro de su esfera de competencia, en los actos y acuerdos que se pretenda adoptar». Y, por último, en el artículo 232 del R. O. F. se encomiendan al Secretario y al Interventor, cada uno en la esfera de su respectiva competencia, advertir a la Corporación y a la Presidencia, en su caso, de las ilegalidades manifiestas que existieran en los actos y acuerdos, añadiendo el 329 del mismo R. O. F. (bajo la rúbrica de la sección 2.ª, «Suspensión de acuerdos») que «en el expediente que al efecto se instruya, será indispensable el informe del Secretario, quien quedará exento de responsabilidad si el Presidente acordare la suspensión prescindiendo de dicho requisito».

De lo que queda expuesto, hay que deducir, por tanto, que el Secretario de la Corporación—la mayoría de las veces Letrado, lo que también ocurrirá con el Interventor—será el Asesor de la Corporación y de su Presidente, y en caso de que no tenga esa condición, deberá pedirse asesoramiento a uno o más Letrados—naturalmente que en los Municipios de grandes poblaciones y en las

Diputaciones existen Asesores jurídicos—, quienes emitirán su dictamen con la urgencia del caso; pero, además, atendidos los medios de comunicación rápidos, posibles y frecuentes que hoy existen, no estaría de más—dado que el plazo para acordar la suspensión es de tres días para los Presidentes de Corporaciones y cinco para el Gobernador civil—efectuar una consulta, verbal o escrita, al Fiscal de la Audiencia respectiva, y el mismo, con examen de antecedentes, informará si existían o no indicios racionales de hecho delictuoso, y si no fuere posible el desplazamiento rápido a la capital de la Provincia, al Juez de instrucción del partido—quien, con arreglo al artículo 269 de la Ley de Enjuiciamiento criminal, debe proceder «inmediatamente»—, pudiendo decretarse la suspensión, bien después de haber sido hecha la denuncia o presentada la querrela ante el Juzgado competente—que será lo preferible—o antes; mas en todo caso, la resolución que decreta la suspensión ha de ser motivada (art. 368 de la L. R. L.). Pero, además, la obligación de denunciar el hecho es clara (así, artículos 259, 262 y concordantes de la Ley de Enjuiciamiento criminal).

Si fuere el Gobernador civil quien tratase de suspender el acuerdo, el artículo 33 de la Orden aprobatoria del Reglamento provisional de Gobiernos civiles, de 24 de julio de 1961, establece el asesoramiento del Abogado del Estado en toda clase de suspensión de acuerdos; además, tiene la Sección de Administración Local la que, según el artículo 16 del referido Reglamento, tiene como misión la tramitación de los asuntos relativos a «Suspensión de acuerdos de Entidades locales» (número 6 de dicho precepto); pero, ello no obsta, tratándose de delito, la consulta con el Fiscal de la Audiencia, de funciones más específicas en tal materia (11).

3.º *Cuando son contrarios al orden público.*—Hay que tener presente la Ley 45/59, de 30 de julio, reguladora del Orden público, especialmente la conceptualización del artículo 1.º y la enumeración que se hace en el 2.º, siendo lógico y natural que las autoridades que tienen a su cargo el mantenimiento de dicho or-

(11) Artículo 18 del Decreto de Gobernadores civiles, de 10 de octubre de 1958; Estatuto del Ministerio fiscal, de 1926, y Reglamento de la misma Carrera fiscal, de 21 de febrero de 1958.

den—Gobernadores civiles y Alcaldes, especialmente—sean quienes deban suspender los acuerdos de las Corporaciones locales que puedan ser contrarios al mismo; pero la misma trascendencia de la medida obliga a usar de ella con cierta medida y ponderación; no hay cuestión en los apartados *a)* a *h)* del artículo 2.º de la citada Ley, por cuanto que en ellos se especifica el motivo de que un acto pueda ser contrario al orden público; es en el apartado *i)* donde la cautela y la medida deben darse, por lo genérico de su contenido, si bien tenemos que comprender, dada la general competencia y condiciones que adornan a nuestras autoridades, será raro que se haga uso inadecuado de la facultad de suspensión. Circunstancias ocasionales, de oportunidad y coyuntura, influirán, sin duda alguna, en los casos concretos que se presenten.

Reproducimos lo dicho en el apartado anterior respecto al asesoramiento de los Presidentes de Corporaciones y Gobernador civil, si bien más bien serán las directrices políticas del Gobierno central en cada caso—especialmente en el del apartado *i)* del artículo 2.º de la Ley de 30 de julio—las que serán decisivas (12).

4.º *Infracción manifiesta de las leyes.*—La infracción ha de ser «manifiesta», como se deduce de la dicción legal. Aquí, al contrario de los supuestos anteriores, no hay causas específicas. La ilegalidad manifiesta de un acuerdo con respecto a la Ley, estará en función de la materia de que se trate, y siendo tan amplia y prolífica la actividad administrativa local—sobre todo la municipal—, al supuesto concreto habrá que atemperarse. Como la apreciación de la ilegalidad manifiesta es materia plenamente jurídica, es natural y lógico que en la suspensión que se decrete por esta causa, bien por los Presidentes de las Corporaciones locales o por el Gobernador civil—sin perjuicio y con los asesoramientos que expresados quedaron en apartados anteriores—, intervenga la jurisdicción contencioso-administrativa, a quien se encomienda en este concreto caso la supervisión de dicha facultad suspensiva de los acuerdos de aquéllas, y decida, en definitiva, con el principio de contradicción procesal—tan propio y genuino en materia juris-

(12) Artículos 18 y 23 del Decreto de Gobernadores civiles, de 10 de octubre de 1958.

diccional—, si estuvo bien suspendido el acuerdo, en cuyo caso decreta la nulidad del mismo, o fué improcedente dicha medida, en el cual recobrará el acuerdo su fuerza ejecutiva de la que privada estuvo por la referida suspensión. González Pérez (13) dice a este respecto: «... la pretensión que en realidad se deduce ante la jurisdicción contencioso-administrativa es una pretensión de anulación de un acto por infracción del Ordenamiento jurídico, si bien, por tratarse de una infracción «manifiesta», los Presidentes de las Corporaciones y Gobernadores deben suspender la ejecución, en su función de velar por el cumplimiento de la legalidad, en tanto los Tribunales no decidan acerca de la legalidad del acto».

Habrán de tenerse presentes los artículos 47 y 109, sobre nulidad de pleno derecho, y 48 y 110, sobre anulabilidad, de la vigente Ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958, y 26, 28 y 37 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957. Y en *todo caso*, según el 365, apartado 2, de la L. R. L., «no podrán suspenderse los acuerdos relativos a efectividad y cobro de exacciones locales» (14).

b) A QUIÉN COMPETE LA SUSPENSIÓN.—De la Ley de Régimen local y del R. O. F. se deduce que el deber de suspender los acuerdos de las Corporaciones locales cuando se encuentren los mismos en alguno de los casos del artículo 362 de la expresada L. R. L., corresponde a los Presidentes de las Corporaciones locales y a los Gobernadores civiles, en su caso (arts. 362 y 364 de la L. R. L. y 327 del R. O. F.).

Tanto del artículo 362 y del 364 de la L. R. L., por la expresión «deberán suspender», como del 328 del R. O. F.—con idéntica dicción—, se desprende claramente que es un deber y no una facultad de tales autoridades la suspensión de los acuerdos de las Corporaciones locales que se hallen en alguno de los casos expresados en el artículo 362.

Los Presidentes de las Corporaciones locales tienen cabal noticia de los acuerdos de sus respectivas Diputaciones y Ayuntamientos, porque entre sus atribuciones—artículos 116, aparta-

(13) *Derecho Procesal Administrativo*, tomo III, pág. 120.

(14) Ver, sin embargo, art. 728 de la L. R. L.

dos a) y b), referente a los Alcaldes, y 268, apartados a) y c), de la L. R. L., respecto a los Presidentes de Diputación, y también artículos 121 y 170 del R. O. F.—está la de presidir las sesiones y dirigir las deliberaciones y publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento o Diputación; pero uno y otro precepto se cuidan de añadir: «cuando no mediase causa legal para su suspensión». Y bien en la misma sesión—lo que ocurrirá normalmente con el asesoramiento del Secretario a que alude el artículo 143 del Reglamento de Funcionarios locales, de 30 de mayo de 1952, en relación con los 232 y 329 del R. O. F.—hará la advertencia de suspensión si es que sus compañeros de Corporación persisten en tomar un acuerdo de los incluidos en el artículo 362 de la L. R. L., o bien después de ella, consultará con el Secretario, Interventor en su caso—ver también el artículo 160, 16, del aludido Reglamento de Funcionarios—, algún Letrado de la misma Corporación o de fuera de ella, Fiscal de la Audiencia o Juez de instrucción, caso de que el acuerdo fuere de los del número 2.º del artículo 362 L. R. L., la posibilidad de dicha suspensión, la que habrán de decretar dentro de los tres días siguientes a aquel en que se hubiere tomado tal acuerdo, siempre, motivadamente, con instrucción del correspondiente expediente (artículos 362, apartado 2, y 368 de la L. R. L., y 329 del R. O. F.).

Los Gobernadores civiles tienen también como atribución, según el artículo 267, apartado b), de la L. R. L., y 36, apartado b), del Decreto orgánico de Gobernadores civiles, de 10 de octubre de 1958, la de suspender los acuerdos de las autoridades y Corporaciones locales en los casos preceptuados en la Ley. Ahora bien, para que el Gobernador pueda ejercer ese deber que la Ley le impone (en el artículo 364 de la misma L. R. L.) es preciso que tenga conocimiento de los acuerdos de las Corporaciones locales y de las resoluciones de sus Presidentes, para lo cual el artículo 365 de la misma L. R. L. determina «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», y en parecidos términos se expresa el artículo 331 del R. O. F. Naturalmente que quien habrá de dar cuenta será el Presidente de la Corporación local correspondiente, mediante copia certificada de tales acuerdos

y el consiguiente oficio misivo; pero, como pudiera suceder que el Presidente de la Corporación, porque le convenga la prevalencia del acuerdo o por otra causa no lo comunique, aparte de la responsabilidad de otro orden—disciplinaria e incluso penal, en su caso—, deberá el Secretario o el Interventor, en su caso, supliendo la omisión del Presidente, dar cuenta al Gobernador, por analogía de lo dispuesto en el artículo 413 de la L. R. L., y porque así se deduce de los 143 y 160 del Reglamento de Funcionarios de Administración local y lo determina también el artículo 232 del R. O. F. Si en lugar de tratarse de acuerdos de las Corporaciones, fueran decisiones de sus Presidentes las que deban ser suspendidas—por encontrarse en alguno de los casos del artículo 362 de la L. R. L.—, no cabe duda que al Secretario y al Interventor, a virtud de tales preceptos, incumbe la obligación de dar cuenta que impone el artículo 365 de la misma L. R. L. Naturalmente, que nada obsta para que cualquier otro funcionario o persona, sea o no miembro de la Corporación, que tenga conocimiento del acto que deba ser suspendido, lo haga saber al Gobernador y éste recabe de la Corporación los antecedentes precisos para ejercer el deber que la Ley impone. Sin embargo, en congruencia con lo determinado en el artículo 365, apartado 2, de la L. R. L., establece el apartado 2 del artículo 331 del R. O. F. que «no existirá la obligación de comunicarlos 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».

Por tanto, compete la suspensión: A los Presidentes de las Corporaciones locales y al Gobernador civil, cuando se trate de acuerdos de aquéllas. Y sólo al Gobernador civil, cuando se trate de resoluciones adoptadas por los Presidentes. Solamente en los supuestos del artículo 362 de la L. R. L., con la exclusión del artículo 365, apartado 2. Se abrirá un expediente, se unirán los antecedentes necesarios, se oirán los asesoramientos necesarios (Secretario, Interventor, Letrado Asesor, Fiscal de la Audiencia, Abogado del Estado, Sección de Administración Local del Gobierno civil, etc.), y se razonará y motivará la Resolución final, con Resultandos y Considerandos o con Antecedentes y Fundamentación

jurídica. Una vez decretada la suspensión, el trámite ulterior es distinto, según se trate de los tres primeros casos del artículo 362 (incompetencia, acuerdos que sean constitutivos de delito y contrarios al orden público) o el del número 4.º de dicho precepto (infracción manifiesta de las leyes), como expondremos en otro apartado.

c) PLAZOS.—Los plazos dentro de los cuales han de dictarse los Decretos de suspensión, son los siguientes:

Por los Presidentes de las Corporaciones locales respecto a los acuerdos de las mismas (Diputación, Ayuntamiento pleno o Comisión municipal permanente): tres días siguientes a aquel en que se hubiera tomado el acuerdo.

Por los Gobernadores civiles: Tanto respecto de los acuerdos de las Corporaciones locales no suspendidos por sus Presidentes, como de las resoluciones de éstos: «dentro de los cinco días siguientes a la comunicación del acuerdo» (art. 365, 1, L. R. L.).

Cómputo de esos plazos: los tres días, no hay cuestión, puesto que la fecha está autenticada por el acta de la sesión de la Corporación (ver artículo 236 del R. O. F.). Y ha de ser «dentro» de esos tres días, como dice el 362, 2, de la L. R. L.

Para los cinco días del Gobernador civil, como quiera que han de comunicársele los acuerdos de las Corporaciones locales en el plazo de tres días siguientes a su adopción (art. 365, 1, L. R. L., y 331, 1, del R. O. F.), se computarán aquéllos desde que se registre en el Libro de entrada del Gobierno civil la llegada de la comunicación, la que habrá tenido buen cuidado de registrar de salida la Corporación comunicante en los tres días siguientes a la adopción del acuerdo (véanse artículos 266 a 270 del R. O. F. y 13 del Reglamento provisional de Gobiernos civiles, de 24 de julio de 1961, y asimismo el artículo 33 del mismo, que atiende a la preferencia en esta clase de asuntos).

Cuando hayan de comunicarse al Gobernador civil las resoluciones de los Presidentes de las Corporaciones locales, como quien lo hará será el Secretario o el Interventor, el plazo de los tres días será desde que se registre de salida la comunicación de dichos

funcionarios, debiendo tenerse presente para su caso el párrafo final del artículo 232 del R. O. F.

Todos estos plazos son fatales, de tal manera que si transcurren y dentro de ellos no se verifica la suspensión, el acuerdo recobrará su fuerza ejecutiva. Respecto a la fatalidad de los plazos, específicamente para estos supuestos, las sentencias de la Sala quinta del Tribunal Supremo de 9 de febrero y 16 de octubre de 1959 y 24 de noviembre de 1960; ponente, Excmo. Sr. Magistrado don Ambrosio López Giménez. Claro es que como los Gobernadores civiles han de ejercer el deber de suspensión en los cinco días siguientes al en que se le comuniquen los acuerdos de la Corporación, el plazo éste será el que determine en su caso la suspensión o ejecución del acuerdo de que se trate.

d) PROCEDIMIENTO.—Es distinto y diferenciado, según se trate de alguno de los tres primeros casos del artículo 362 de la Ley de Régimen local (acuerdos incompetentes, constitutivos de delito y contrarios al orden público), o por infracción manifiesta de las leyes. Por ello, vamos a estudiarlos por separado:

1) *Por incompetencia, constitutivos de delito y contrarios al orden público.*—Ha de decretarse, como ya sabemos, por el Presidente de la Corporación o por el Gobernador civil, siempre por decreto motivado, y formación de expediente (arts. 362 y 364 de la L. R. L., 329 y 330 del R. O. F.); informará el Secretario (mismo 329 R. O. F. y 143 Reglamento Funcionarios 30-5-1952) y el Secretario-Interventor o Interventor, en su caso (232 R. O. F. y 160-16 Reglamento Funcionarios citado), también el Abogado del Estado (caso Gobernador civil, según artículo 33 del Reglamento de 24 de julio de 1961) y la Sección de Administración Local (también en el caso del Gobernador, donde se tramitará según artículo 16, 6, del mismo Reglamento provisional). Cabe también la consulta al Fiscal de la Audiencia o al Juez de instrucción, en caso de delito, o el informe de Letrado (el Asesor de la Corporación u otro cualquiera en su caso); también, directrices de la Superioridad en cuanto al orden público (caso del apartado i) del artículo 2.º de la Ley 45/59), etc., etc., uniéndose a lo que se actúe todos los informes, antecedentes, propuestas y demás y la Resolución que

termine el expediente contendrá los Resultandos y Considerandos y la parte dispositiva consiguiente.

Si lo hace el Presidente de la Corporación: Ya sabemos habrá de decretarse en término de tres días y en los dos días siguientes poner la suspensión en conocimiento del Gobernador civil—recuérdese lo que dijimos antes en cuanto al cómputo—, a fin de que la confirme o revoque en el plazo de ocho días (art. 363 L. R. L.). Transcurridos los ocho días «sin que recaiga decisión, el acuerdo recobrará su fuerza ejecutiva» (art. 363, *in fine*). Ha de recaer, por tanto, resolución del Gobernador civil en ese plazo, confirmando o revocando la suspensión decretada por el Presidente de la Corporación, pues si así no ocurre—es decir transcurre el plazo «sin que recaiga»—, por obra del silencio positivo—respetado en el artículo 95 de la L. P. A.—el acuerdo «recobrará su fuerza ejecutiva», como lo dice el 363, *in fine*, de la L. R. L. y el 330 del R. O. F. Como es natural, el Gobernador civil, para decidir, oírá como exponíamos antes, el parecer de la Sección de Administración Local y el del Abogado del Estado.

El procedimiento en caso de que sea el Gobernador civil quien directamente resuelva y decrete la suspensión—bien sea de acuerdos de las Corporaciones locales no suspendidos por sus Presidentes o respecto a las resoluciones de éstos—, es el de que en los cinco días siguientes a la comunicación de tales acuerdos y resoluciones deberán acordar la suspensión, para lo cual se le han de comunicar los acuerdos—salvo las excepciones que marcan el 365, 2, de la L. R. L., y el 331, 2, del R. O. F.—en el plazo de tres días siguientes a su adopción; naturalmente, que si transcurre el término de cinco días para que el Gobernador ejercite el deber de suspensión y ésta no se decreta, el acuerdo o resolución de que se trate también recobrará su fuerza ejecutiva. No lo dice expresamente el artículo 364 de la L. R. L., pero se infiere así de los artículos 363 y 364, 2, en relación con el 361, todos de la L. R. L.

El Gobernador civil, aquí también, con tanta o mayor razón que en el caso del artículo 363 de la L. R. L., deberá oír el parecer del Abogado del Estado, Sección de Administración Local, Fiscal de la Audiencia, en su caso; Ministerio de la Gobernación (directrices en relación al orden público en el caso del apartado *i*) de la

Ley reguladora 45/59, de 30 de julio), antes de proceder a la suspensión, que, naturalmente, por lo también ya razonado precedentemente, habrá de ser efectuada en Decreto motivado.

2) *Por infracción manifiesta de las leyes.*—La suspensión en este supuesto también deberá ser decretada por el Presidente de la Corporación o Gobernador civil, en su caso, en los plazos de tres y cinco días precedentemente aludidos, previa la formación del correspondiente expediente y con los informes y asesoramientos que se crean precisos. Sin embargo, existen sustanciales diferencias con el procedimiento de los casos 1.º, 2.º y 3.º del artículo 362, una vez decretada la suspensión.

En efecto, así como en la hipótesis de los tres primeros casos del artículo 362 de la L. R. L., decretada la suspensión por el Presidente de la Corporación local, necesariamente ha de comunicarse al Gobernador civil «en los dos días siguientes, a fin de que la confirme o revoque en el plazo de ocho días, transcurridos los cuales sin que recaiga decisión el acuerdo recobrará su fuerza ejecutiva» (artículo 363 L. R. L.), y contra la resolución del Gobernador que sea expresa—bien confirmatoria o negatoria—, pues ya hemos dicho que en caso de silencio por transcurso del plazo de ocho días por los efectos del positivo, el acuerdo recobra su fuerza ejecutiva—cabe el recurso de alzada, del que más tarde nos ocuparemos—, y que en el caso de que sea el Gobernador civil quien directamente decrete la suspensión de los acuerdos de referencia—los de los tres primeros casos del artículo 362 de la L. R. L.—, también es procedente el recurso de alzada y demás que se señala en el artículo 364 de la propia L. R. L., aquí, en la hipótesis que nos encontramos, tratándose de acuerdos por infracción manifiesta de las leyes, decretada la suspensión por los Presidentes de las repetidas Corporaciones o por el Gobernador civil, la vía gubernativa o administrativa pura queda agotada con la emisión del decreto suspensivo.

Para que pueda surtir su efecto la suspensión decretada por las tan citadas autoridades, ya la L. R. L., en su artículo 366, hacía preciso el traslado al Tribunal Contencioso-administrativo en el plazo de cuarenta y ocho horas, para que el mismo, en el de 15, con audiencia del Fiscal, revocara la suspensión o declarara la nuli-

dad del acuerdo; pero como ese precepto resultaba incompleto y dió lugar a distintas dudas y cuestiones, el legislador plasmó en el artículo 118 de la Ley jurisdiccional, de 27 de diciembre de 1956, el procedimiento a seguir en tales casos, exponiendo sistemática y ordenadamente los trámites esenciales del mismo, dando vida a un proceso «especial», puesto que está enmarcado bajo el capítulo IV, que lleva por rúbrica «Procedimientos especiales», título IV de la mencionada L. J. Dice así la exposición de motivos de la Ley: «En el artículo 118 se regula el procedimiento en los casos de suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales por infracción manifiesta de las leyes. En él se invierten los preceptos de la Ley de Régimen local, con las aclaraciones necesarias para evitar que, como actualmente venía en general sucediendo, estos procedimientos se tramiten en primera instancia, sin audiencia ni intervención de la Corporación directamente interesada, ni la de las demás personas a las que pudiera afectar la suspensión y, en su caso, anulación del acuerdo.»

Sobre la materia de que tratamos, el catedrático Jesús González Pérez, en su obra *Derecho Procesal Administrativo*, tomo III, editada por el Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, dedica el capítulo III a desarrollar el proceso de que nos ocupamos; a dicho texto—páginas 120 a 129—nos remitimos en general, sin perjuicio de las referencias concretas que a seguido exponremos.

Proferido el Decreto de suspensión, los Presidentes de las Corporaciones locales o Gobernadores civiles darán traslado de la suspensión a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia territorial respectiva—que será aquella en cuya circunscripción se realizare el acto, o sea el Decreto de suspensión, según el artículo 11 de la L. J.—, en el plazo de tres días—en lugar de las cuarenta y ocho horas a que se refería el 366 de la L. R. L.—; así lo determina el apartado 1) del artículo 118 de la mencionada L. J. Están, por lo dicho, solamente legitimados para el inicio de este proceso los Presidentes de las Corporaciones dichas y los Gobernadores civiles, en su caso. Luego, después de iniciado, entran en el proceso la Corporación local de quien emana el acuerdo objeto de suspensión y cuantas personas tengan interés en el mantenimiento o anulación del acuerdo dicho; pero, antes de que las mis-

mas puedan argumentar en el proceso—la Corporación local interesada, al propio tiempo que remite el expediente administrativo, alegará lo que estime procedente—habrá de informar el Abogado del Estado.

El plazo de los tres días es también aquí fatal; para González Pérez (15), la suspensión pende de la condición de que se dé el traslado a la Sala de lo Contencioso-administrativo en el indicado plazo, por lo que quedará sin efecto dicha suspensión si no se da cuenta en el plazo señalado. Al Tribunal Supremo se le ha planteado la cuestión en tres ocasiones, y ha sido unánime en cuanto a la cuestión, en sus sentencias, Sala quinta, Ponente: López Giménez, de 9 de febrero y 16 de octubre de 1959 y 24 de noviembre de 1960. Dice así esta última: «2.º Considerando: Que la facultad de suspender los acuerdos de las Corporaciones locales cuando medie infracción manifiesta de las leyes, que a los Presidentes de dichas Corporaciones y los Gobernadores civiles concede el artículo 365 de la vigente Ley de Régimen local, ha de estimarse condicionada a la concurrencia de ciertos requisitos de fondo y forma predeterminados, los primeros de los cuales se refieren a que exista la infracción mencionada, mientras que los segundos hacen relación al plazo para acordar la suspensión, que, según el artículo citado, deberá ser de cinco días siguientes a la comunicación del acuerdo de que se trate, así como a la necesidad de dar traslado de la suspensión a la jurisdicción contencioso-administrativa para que ésta ejercite su función revisora en todo momento, cuyo traslado, conforme al artículo 366 del mismo texto, debía darse en el plazo de cuarenta y ocho horas, por la Presidencia de las Corporaciones aludidas, en todo caso, requisito éste que ha sido modificado por el artículo 118 de la Ley reguladora de esta jurisdicción en el sentido de imponer a las autoridades que hayan dictado el acuerdo de suspensión, bien sean los Gobernadores civiles o los Presidentes de las repetidas Corporaciones, la obligación de dar traslado directamente de tal suspensión a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia territorial respectiva—a la sazón, Tribunal provincial, conforme a la Disposición tran-

(15) Obra y tomo citados, pág. 124.

sitoria primera de la misma Ley—en el plazo de tres días; de donde se deduce que, con arreglo al precepto mencionado últimamente, que constituye la legalidad hoy vigente, habida cuenta de que la antedicha Ley de la jurisdicción ha derogado mediante la segunda de sus Disposiciones finales cuantas normas de carácter legal y reglamentario hagan relación a la jurisdicción y procedimiento contencioso-administrativo, así como al procedimiento administrativo en cuanto a ella se opongán, el uso de cuestionada facultad sólo puede hacerse ajustándose a la forma y plazo que se dejan expuestos, siendo de notar que dicho plazo debe reputarse de carácter perentorio, tanto por su peculiar naturaleza, como por la especial índole que se deriva de la regla contenida en el artículo 121 del mismo Cuerpo legal que le otorga efectos de caducidad del recurso o trámite respectivo, de pertinente estimación en el presente caso, según criterio que ya tiene establecido este Tribunal en sentencias de 9 de febrero y 16 de octubre de 1959, en las que claramente se expresa que estos plazos son de inexcusable cumplimiento, hasta el punto de que, una vez transcurridos, no puede esta jurisdicción resolver sobre la validez o nulidad del acuerdo suspendido, porque para ello se requiere la indispensable existencia de una suspensión, debidamente acordada.»

Pero, ¿cómo ha de computarse el plazo? ¿Desde la salida de la Corporación local o Gobierno civil, o desde la entrada en el Registro de la Sala de lo Contencioso-administrativo? Nosotros somos de opinión que debe contarse desde la fecha de salida de la Corporación o Gobierno civil, pudiendo quedar acreditado por alguno de estos medios: por el libro registro de documentos (de salida), mediante copia certificada por el funcionario del asiento correspondiente—véanse los artículos 266 a 270 del R. O. F. y el artículo 13 del Reglamento provisional de Gobiernos civiles, de 24 de julio de 1961—; por el recibo o certificación de la Oficina de Correos, si el pliego se remitió certificado; por la fecha que figura en el matasellos de la misma Oficina en el pliego correspondiente; por medio de un libro, que en la práctica se denomina «recibario», si es que se hace entrega del pliego en mano—lo que ocurrirá si es la entrega en la misma población donde tiene su sede la Sala—, firmando la recepción en dicho libro el oficial o funcionario de la

Secretaría de la Sala que materialmente lo reciba, etc.; es decir, cualquier medio que facilite la autenticidad. Lo que no cabe—fué objeto de ello la sentencia de la Sala quinta de 19 de diciembre de 1960, es pretender hacer la presentación del «traslado» en cualquier Oficina pública, incluso Correos, pues el artículo 66 de la Ley de Procedimiento administrativo se refiere al procedimiento administrativo propiamente, y no al jurisdiccional, y en éste ha de hacerse la presentación ante el Tribunal o, en su defecto, en el Juzgado de Guardia. Confrontada la fecha de salida, los días ordinarios de correo—que también es de tener en cuenta, dado que las Salas, aunque todavía no estén todas en funcionamiento, pero lo será en breve, son de jurisdicción territorial y de varias Provincias, según el artículo 9 de la L. J.—, con la de entrada en la Sala, se advertirá fácilmente el tiempo invertido en la llegada. Naturalmente que el Decreto del Presidente de la Corporación o del Gobernador civil, dictado dentro de la fecha debida—tres y cinco días, según decíamos antes—y mandado por los mismos enviar a la Sala de lo Contencioso-administrativo respectiva en el plazo de los tres siguientes a haberse decidido la suspensión, quedaría—de no aceptarse la fecha del registro de salida que propugnamos—a merced del funcionario o subalterno encargado materialmente de la remisión del pliego o sobre, que si bien estaría sometido a la consiguiente responsabilidad de no efectuarlo en el tiempo debido, no evitaría que el acuerdo en cuestión—tachado de momento por esas autoridades de ilegal, y de ahí la suspensión—hubiera que darle fuerza ejecutiva—susceptible de ella, por mejor decir—, si no se recibiere en la Sala de lo Contencioso-administrativo en los tres días siguientes a su adopción; y como ello resultaría absurdo, de ahí que propugnemos por la fecha del registro de salida, siquiera en la mayor parte de las ocasiones—pues tanto el Presidente de la Corporación, como el Gobernador civil y los organismos asesores intervinientes, se cuidarán de que los Decretos suspensivos tengan el debido cumplimiento—esa fecha coincidirá con la que lleve el Decreto correspondiente (véanse artículos 232 del R. O. F. y 33 del Reglamento provisional de Gobiernos civiles, de 24 de julio de 1961). La fecha de llegada a la Sala de lo Contencioso-administrativo no debe contar; en primer lugar,

porque hay Ayuntamientos que, todavía por su alejamiento u otras causas, están mal comunicados con la capital donde tiene su sede la Audiencia territorial, que es donde radica la referida Sala (artículos 9 y 118 de la L. J.), lo que también, aunque será más difícil, ocurrirá con las capitales de Provincia que no sean cabecera de territorial (piénsese, por ejemplo, en algunos pueblos, incluso cabezas de partido, del Pirineo aragonés, que habrán de hacer la remisión de sus acuerdos suspendidos a la Audiencia territorial de Zaragoza, o casos similares); y, además, porque por algunas circunstancias—que aun infrecuentes, suelen darse, tales como haberse traspapelado el pliego, accidente en el correo, error en la remisión o en la dirección, mal entendimiento en la Oficina o en el apartado oficial de Correos, etc.—el sobre donde viene encerrado el Decreto suspensivo puede sufrir alguna demora. En todo caso, para evitar suspicacias y posibles alegaciones por las personas interesadas que se personen en el pleito, con respecto al punto de que tratamos, deberá unirse a las actuaciones jurisdiccionales el sobre correspondiente, en el que aparecerá el matasellos o el de franquicia oficial, con la fecha de salida de la Corporación o Gobierno civil, juntamente con el oficio o comunicación que «traslada» el Decreto suspensivo, poniendo diligencia bastante en autos y haciendo constar en la providencia recepticia la fecha en que se recibió en la Sala, y si más adelante se pusiera en duda por alguno de los que derecho tienen a comparecer en este proceso especial—ver artículo 118 L. J., apartado 4—, la Sala podrá recabar de oficio, al amparo del artículo 75 de la misma L. J., la certificación del Libro Registro de salida u otro medio autenticador de la fecha.

Entre los dos plazos diferenciados que la Ley establece: a) El de decretar la suspensión—tres o cinco días, según sea el Presidente de la Corporación local o el Gobernador civil, como ya hemos dicho—, y b) El de comunicarlo a la Sala de lo Contencioso-administrativo—tres días, conforme al 118, 1, de la L. J.—; el primero, a los efectos de su fatalidad, nos parece más de esencia que el segundo, toda vez que es la apariencia de ilegalidad la que mueve al Presidente de la Corporación o al Gobernador civil a decretar la suspensión, y por ello, que la Ley establezca esos plazos

tan breves, transcurridos los cuales sin ejercer el deber que la Ley les impone, el acto o acuerdo tenga toda su eficacia; en cambio, el segundo es el sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa, la supervisión por ella, del Decreto de suspensión, y aun cuando el «traslado» resulta equivalente al escrito de interposición de un recurso ordinario, y el plazo es fatal, hay que convenir que contándose dicho plazo con garantías de autenticidad para el recurrente ordinario en cuanto a su cómputo, desde la notificación del acuerdo resolutorio del recurso de reposición, si es expreso, o desde la interposición de dicho recurso, si no lo fuere, y demás supuestos a que se refiere el artículo 58 de la L. J., es natural también que cuando la interposición es a virtud de una comunicación en la que se «traslada» el Decreto de suspensión, el plazo de los tres días se cuente, no desde la fecha de proferirse el Decreto suspensivo, sino desde la que materialmente «sale» de la Corporación o Gobierno civil. Y decimos esto, porque el Tribunal Supremo, en la sentencia antes citada de 24 de noviembre de 1960, en el cuarto Considerando, parece referirse a la fecha del Decreto suspensivo, lo cual nos parece—por lo expuesto—de un rigor excesivo. Naturalmente que la brevedad de todos los plazos que aquí en este proceso juegan está justificada, porque la suspensión decretada es una excepción al principio general de ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo—eficacia, como sabemos, inmediata, según los artículos 361 de la L. R. L., 292 del R. O. F. y 45 y 101 de la L. P. A.—, y debe decidirse, en término también breve, si hay que decretar la nulidad o revocar la suspensión—y de ahí que se haya establecido este proceso contencioso-administrativo con carácter especial—; pero, tampoco es aconsejable que ante la perentoriedad de los plazos y las circunstancias naturales de su consumo (el trámite y el Registro en la Oficina, etc.), pueda «recobrar» su fuerza ejecutiva un acto o acuerdo manifiestamente ilegal; porque, esa es la consecuencia e inexcusabilidad del plazo, según el Tribunal Supremo en esa sentencia y las que en ella se citan: revocar la suspensión. Claro es que en el caso que contemplan las sentencias del Tribunal Supremo referidas, transcurrieron con exceso muchos días, y la postura del Alto Tribunal está más que justificada; pero si se planteara un

nuevo caso, en el que jugaran circunstancias de otra índole, estimamos que el máximo Tribunal lo habría de tomar en consideración y juzgarlo con más equitativo temperamento y atenuación. Lo que no puede ser es que quede a merced del funcionario encargado del Registro o del subalterno que lleva los pliegos a la Oficina de Correos, el transcurso de los tres días y que no se tome en consideración la fecha autenticada de «salida», porque ello es absurdo. La ponderación se impone a la vista de las circunstancias del caso concreto que se plantee, y ellas han de influir notoria y justamente en el ánimo equitativo de los Tribunales.

A la Sala es a quien incumbe declarar la nulidad del acuerdo suspendido o revocar dicha suspensión levantándola; por ello que el Presidente de la Corporación o el Gobernador civil, en su caso, hayan de someterle la suspensión que provisoriamente han decretado a su supervisión. González Pérez (16) dice, con razón, que «al tratarse de infracción manifiesta, los Presidentes de las Corporaciones y Gobernadores deben suspender la ejecución, en su función de velar por el cumplimiento de la legalidad, en tanto los Tribunales no decidan acerca de la legalidad del acto...». «La Ley no puede permanecer impasible ante aquellos supuestos de ilegalidad manifiesta, y, a fin de evitar los perjuicios que pueden ocasionarse por su ejecución, faculta o, por mejor decir, obliga a los órganos encargados de velar por la legalidad, a suspender los actos cuando se dé aquella circunstancia. Pero la potestad de anulación se reserva a la jurisdicción contencioso-administrativa.»

Con lo que no estamos conformes es con la apreciación del propio González Pérez respecto a los «actos impugnables». Para aprobar una ordenanza, un reglamento u otra disposición de carácter general, se precisa un «acuerdo» de la Corporación; por tal motivo, la palabra «acuerdo» hay que referirla tanto a acto administrativo normal u ordinario, como a disposiciones generales. Alvarez Gendin (17) es también de esta opinión que sustentamos.

Tampoco podemos estar conformes con la exclusión de actos

(16) Obra y tomo citados, pág. 120.

(17) ALVAREZ GENDIN, S.: *Teoría y práctica de lo Contencioso-administrativo*, pág. 179 y nota 201.

que no hubieran sido adoptados por una Corporación local a que se refiere aquel tratadista; cierto es que la L. J., por la dicción literal del artículo 118, 1, con el pronombre «aquéllas», parece darlo a entender así; pero, como el antecedente de este precepto es la L. R. L., y el artículo 364, 1, no admite discusión, es claro que las resoluciones de los Presidentes de las Corporaciones locales que sean contrarias a las leyes no pueden ser de distinta condición que los «acuerdos» de ellas; por ello no admitimos duda alguna en cuanto a las resoluciones de los Presidentes de tales Corporaciones.

El procedimiento, recibido que haya sido en la Sala el «traslado» del Decreto suspensivo, es por demás sencillo: la Sala requerirá a la Corporación local que dictó el acto, para que en el plazo de diez días remita el expediente administrativo y alegue lo que estime pertinente en defensa del mismo, acordando a la vez en la providencia que se dicte, se publique anuncio en el *B. O. de la Provincia*, a fin de que cuantos tengan interés en el mantenimiento o anulación del acuerdo, puedan personarse en autos. Llegado el expediente administrativo—con o sin alegaciones de la Corporación, pues, como hemos dicho, de querer hacerlas lo ha de efectuar en los diez días que se le otorgan para enviar el expediente administrativo—, hay que oír al Abogado del Estado, para que informe en el plazo de veinte días sobre el mantenimiento o anulación del acuerdo. Evacuado este traslado—sigue el 118 de la L. J.—, se ha de poner el expediente de manifiesto—aquí no hay entrega, como en el caso ordinario del artículo 67—a cuantos se hubieren personado en el proceso—para esto rigen las normas de los artículos 63, 64 y 66—, para que en el plazo de veinte días, comunes a todos ellos—también aquí hay excepción a lo determinado con carácter general en el artículo 68—, aleguen lo que estimen procedente.

Pasado dicho término—con escritos o sin ellos—, el proceso entra ya en la fase decisoria, puesto que la L. J., en el mismo artículo 118, apartado 5, determina que «dentro de los diez días siguientes dictará sentencia por la que se levante la suspensión o se anule el acto a que la misma se refiere». Aquí, en este proceso, *no debe admitirse* la prueba; se deduce así de ese párrafo 5 del

artículo 118, que acabamos de transcribir; pero es que, además, aquí no se trata de cuestión de «hecho», sino de «derecho»—la oportunidad o el acierto de la autoridad al suspender el acuerdo—, y la prueba sólo cabe cuando haya disconformidad «en los hechos», como dice el artículo 74, 3, de la L. J.; ello no obstante, el Tribunal—sobre todo y para el caso especial de que haya alguna duda en cuanto al plazo de emisión o salida del traslado del Decreto suspensivo—puede acordar de oficio la que estime pertinente (art. 75 L. J.), circunstancia dicha, la del plazo, que incluso puede ofrecer a la consideración de las partes, para que la traten, si es que ellas no lo hubieran hecho y la Sala lo estimara así procedente (facultad del artículo 43, 2, de la L. J.).

e) RECURSOS.—También aquí tenemos que distinguir los dos supuestos:

1) *Casos 1.º, 2.º y 3.º del artículo 362 de la L. R. L.*—Ya sabemos que una vez suspendido por el Presidente de la Corporación local, deberá dar conocimiento al Gobernador civil para que éste la confirme o revoque en el plazo de ocho días, y transcurridos los cuales, sin que recaiga decisión, el acuerdo recobrará su fuerza ejecutiva. Pues bien, contra la resolución que dicte el Gobernador, que ha de ser *expresa*, como se desprende del párrafo «transcurridos los cuales *sin que recaiga* decisión»—bien sea confirmatoria o negativa—, cabe el recurso *administrativo* de alzada ante el Ministerio de la Gobernación, estando legitimados para interponerlo los Presidentes de las Corporaciones locales, por sí, o en cumplimiento de acuerdo de las mismas y los particulares interesados.

El mismo recurso de alzada cabe contra la resolución *directa* del Gobernador civil que suspenda un acuerdo o resolución de Corporación local o de su Presidente.

Dice el artículo 364, 2, de la L. R. L., que «si no recayese acuerdo ministerial dentro de los treinta días siguientes a la interposición del recurso, se entenderá revocada la suspensión». Es éste otro caso de silencio positivo, al igual que el contemplado en el artículo 363 de la misma L. R. L., y al que ya aludíamos antes, recobrando el acuerdo su fuerza ejecutiva al no resolver

expresamente el Ministerio; no lo dice así el precepto transcrito de la L. R. L., pero se deduce, no obstante, de su combinación con el 363 y de la expresión «se entenderá revocada la suspensión», que usa el 364, 2.

Contra la resolución que dicte el Ministerio—la expresa, pues ya vemos que en el caso de silencio el efecto es otro—, la cual agota la vía gubernativa o administrativa pura, procede recurso contencioso-administrativo, ante el Tribunal Supremo, por tratarse de resolución de órgano de la Administración central—artículo 14, *a*), L. J.—, siendo competente la Sala cuarta, según la Orden de distribución de competencias de 6 de septiembre de 1957, artículo 2.º, *b*). Y contra la sentencia que dicte dicha Sala del Tribunal Supremo—que lo será en única instancia (mismo artículo 14 L. J.)—no cabe recurso alguno, a excepción del de revisión ante la Sala de ese nombre del mismo Alto Tribunal, en los contados casos que establece el artículo 102 de la misma L. J. (véase también el 17).

2) *Caso de infracción manifiesta de las leyes.*—En este supuesto *no hay recurso alguno gubernativo*, sino imprescindible y necesario «traslado» del Decreto suspensivo a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia territorial respectiva, para que dicha jurisdicción supervise la suspensión y declare en su día en la sentencia que se dicte, con el trámite del proceso que ya conocemos, la anulación del acuerdo—que viene a confirmar la provisional ilegalidad manifiesta, y de ahí la suspensión—o el levantamiento de la suspensión—lo que supondrá revocación de aquella provisoria medida—. Contra la sentencia que dicte la Sala, cabe *recurso de apelación*, que podrán interponer «cuantos hubieren comparecido en primera instancia»; así reza el párrafo final del artículo 118 de la L. J. Ese recurso de apelación será ante la Sala cuarta del mismo Tribunal Supremo, por el contenido del artículo 2.º, *b*), de la Orden de 6 de septiembre de 1957—salvo que se tratare de asunto de exacciones locales, en cuyo caso será la tercera—, siquiera los acuerdos relativos a efectividad y cobro de las mismas no podrán suspenderse, según el artículo 365, 2, de la L. R. L.—en relación con el artículo 14, *b*), de la L. J.—.

¿Será factible el recurso de reposición potestativo al amparo

del artículo 126, 2, de la L. P. A., antes de interponer el recurso contencioso-administrativo por medio del «traslado» de la comunicación conteniendo el Decreto suspensivo? Nosotros creemos que no. Lo abonan la especialidad del proceso, su naturaleza y finalidad y la brevedad de los plazos. Por ello decíamos antes que no había recurso administrativo.

También es factible, en los casos determinados en el artículo 102 de la L. J., el recurso de revisión ante: *a*), la Sala correspondiente del Tribunal Supremo, si la sentencia, por no haber sido apelada la de la Sala de la Territorial, hubiere quedado firme (artículo 14, *c*), L. J.); *b*), la Sala de Revisión del Tribunal Supremo contra la sentencia de la Sala correspondiente del Tribunal Supremo, en consonancia con lo establecido en el artículo 17 de la L. J.

f) EFECTOS.—Ya conocemos los que se producen en los casos de los números 1.º, 2.º y 3.º del artículo 362 de la L. R. L., cuando el Gobernador—en el caso de los acuerdos de las Corporaciones locales— no decide respecto a la suspensión decretada por los Presidentes de ellas en el plazo de ocho días. Iguales efectos—que son los del silencio positivo, recobrando el acuerdo su fuerza ejecutiva—produce la no resolución por el Ministerio de la Gobernación del recurso de alzada, tanto contra la decisión del Gobernador civil, revocatoria o confirmatoria de la suspensión del acuerdo suspensivo dictado por el Presidente de la Corporación local, como contra la dictada directamente por el Gobernador civil, suspendiendo acuerdos de dichos Presidentes y los acuerdos de las mismas Corporaciones no suspendidos por ellos.

En los supuestos de infracción manifiesta de las leyes, también sabemos que los efectos son: o anulación del acuerdo—se refiere al de la Corporación o su Presidente—, con lo que se confirma la provisoria suspensión decretada inicialmente, o bien la suspensión queda levantada, por estimar la Sala no había ilegalidad manifiesta, cuya causa provisoriamente también creyó existía o el Presidente de la Corporación o el Gobernador civil.

En cuanto a los efectos jurídico-procesales, convenimos con González Pérez en que la cosa juzgada se rige por las normas generales. Y si la sentencia ha desestimado la pretensión de anula-

ción, únicamente producirá efectos entre las partes, según el artículo 86, 1, de la L. J.; pero no impedirá que cualquiera, incluso los que hubieren comparecido en el proceso especial, pueda deducir una pretensión de anulación en un proceso ordinario en relación al mismo acto que fué objeto de suspensión.

También en lo concerniente a la ejecución de la sentencia, sea acordando o levantando la suspensión, se seguirán las normas generales, si bien—y seguimos al propio González Pérez—no se aplicará lo dispuesto en el artículo 105, 5, de la L. J.

B) Acuerdos que pueden suspenderse:

Nos referimos en este apartado, como anunciábamos antes, a aquellos actos y acuerdos de las Corporaciones locales o de sus Presidentes que no existe el deber de suspender—como en los hasta ahora estudiados—, sino en los cuales puede decretarse dicha suspensión, aunque aquí sólo cabe por los Jueces y Tribunales y a instancia de parte, con la fundamentación que después diremos.

Esta posibilidad de suspensión del acto o acuerdo dictado supone también, claro es, una excepción al principio general de ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo. Se trata de una medida preventiva, excepcional y de interpretación muy estricta, como vamos a ver a continuación, y que tiene una tramitación especial.

La materia de que tratamos ahora ha sido objeto de cumplidos y muy competentes estudios, a los que desde luego nos remitimos (18), y por ello que este trabajo, en este particular, sea breve, siquiera hagamos algunas consideraciones a fin de comple-

(18) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «La suspensión de actos administrativos», sección 4.ª, capítulo I, tomo III, *Derecho Procesal Administrativo*, págs. 173 y siguientes; mismo autor: «La suspensión de acuerdos por la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Revista de Administrativa Pública*, núm. 23; RODRÍGUEZ MORO, N.: *La ejecutividad del acto administrativo*, Madrid, 1949. Sobre el problema general de la suspensión, véase la nota 7, en la página 177, tomo III, de la citada obra de GONZÁLEZ PÉREZ; VILLAR Y ROMERO, J. M.: *Comentarios a la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 1957; ALVAREZ GENDIN, S.: obra citada en nota 6, págs. 64 a 70.

tar la «suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales», título del presente estudio.

a) CASOS.—De conformidad con el apartado 2) del artículo 122 de la vigente L. J., procederá la suspensión «cuando la ejecución hubiese de ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil». Contemplan también la materia los artículos 367, 726 a 728 inclusive de la L. R. L.; los artículos 327, c), y 333 del R. O. F., y en el artículo 227 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956; pero estas disposiciones, en lo que puedan oponerse a lo establecido en la de lo Contencioso-administrativo de 27 de diciembre de 1956, han de entenderse derogadas, en lo que atañe fundamentalmente al proceso para obtener la suspensión; así se deduce de la Disposición final segunda de la citada L. J.

El acto o acuerdo objeto de suspensión es aquel sobre el que se haya interpuesto recurso contencioso-administrativo o se haya entablado cualquier otro pleito de distinta naturaleza. La L. J. se refiere a actos administrativos, y regula la materia desde el punto de vista contencioso-administrativo; pero ello no quiere decir que Tribunales y Jueces de otro orden no puedan decretar también la suspensión. Recuérdense que tanto la L. R. L., en el artículo 367, como el 237, c), y el 333, 1, del R. O. F., hablan de Jueces y Tribunales «competentes» o «de cualquier jurisdicción».

La pretensión de suspensión es muy concreta y específica «que la ejecución hubiese de causar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil, cuestión ésta que habrá de ponderar y analizar escuetamente en el caso concreto que se plantee ante los Tribunales y Jueces. Existe abundante jurisprudencia sobre la cuestión (19), y

(19) Puede verse un resumen de ella en ROYO VILLANOVA, Segismundo: *Problemas de Régimen jurídico municipal*, Madrid, 1944, editada por el Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 53 y sigs., y también la nota 13, en página 181, tomo III, del *Derecho Procesal Administrativo*, de GONZÁLEZ PÉREZ, J. También, la Exposición de motivos de la L. J., ap. V, inciso 7), donde se dice lo siguiente: «En orden a la suspensión, la Ley la admite cuando la ejecución hubiere de ocasionar daños de reparación imposible o difícil. Al juzgar sobre su procedencia se debe ponderar, ante todo, la medida en que el interés público exija la ejecución, para otorgar la sus-

ella será un valioso auxiliar para discernir en los supuestos que se susciten. En todos los casos, como dice Royo Villanova, S. (20), sometidos al Tribunal Supremo, se revela el propósito de conciliar el interés público y el legítimo interés privado, accediendo a la suspensión del acuerdo local, en los casos en que la ejecución había de producir mayores daños que su interrupción temporal.

b) A QUIÉN COMPETE LA SUSPENSIÓN.—A los Jueces y Tribunales de cualquier jurisdicción, como rezan los artículos 367 de la L. R. L. y el 333 del R. O. F. Y, según la materia de que se trate, habrá de atemperarse la competencia. Si civil, las normas de la Ley de Enjuiciamiento civil, y si la materia es administrativa—que será siempre lo más frecuente—, a la Sala correspondiente, que será o bien la de la Audiencia territorial o la del Tribunal Supremo, según la competencia que determina el artículo 10 en relación con el 14, ambos de la vigente L. J. Pero, también—dado que la suspensión puede pedirse, según el artículo 123, 1, de la L. J., en cualquier estado del proceso, en primera o segunda instancia—cabe que el Tribunal Supremo—la Sala correspondiente, que, por lo dispuesto en el artículo 2.º, b), de la Orden de 6 de septiembre de 1957, será la cuarta—salvo en caso de exacciones locales, que lo será la tercera—, conozca de la suspensión en segunda instancia o apelación. La pretensión es una incidencia del asunto principal, y ha de ventilarse en pieza separada—art. 123, 1, L. J.—, y por ello habrá de tenerse, además, presente para completar este punto, el artículo 8, 1, de la misma L. J.

c) PLAZOS.—Sólo establece la Ley una limitación: que el proceso esté sin terminar. Por eso dice el artículo 123, 1, que la suspensión «podrá pedirse en cualquier estado del proceso en primera o segunda instancia» (21).

pensión, con mayor o menor amplitud, según el grado en que el interés público esté en juego. Respecto de la dificultad de la reparación, no cabe excluirla sin más por la circunstancia de que el daño o perjuicio que podría derivarse de la ejecución sea valorable económicamente.»

(20) Obra citada en la nota anterior, pág. 55.

(21) O sea desde que se inicia el proceso hasta que el mismo fina y queda firme, la resolución que lo termina. Ver también GONZÁLEZ PÉREZ, J.: obra citada, pág. 182, y ALVAREZ GENDIN, S.: obra citada.

d) PROCEDIMIENTO.—Como acabamos de decir, puede pedirse en cualquier estado del proceso, en primera o segunda instancia, y dicha petición, o se efectúa en el escrito de interposición del recurso, por medio de Otrósí, en el escrito de demanda o bien en escrito independiente. Habrán de hacerse constar los antecedentes de hecho precisos al efecto, y en cuanto a los fundamentos de derecho, además de los artículos de la L. J., referentes al procedimiento, habrá de argumentarse si es que la ejecución ha de producir daños y perjuicios de reparación imposible o difícil. La persona que está legitimada para hacer la petición de suspensión, es la que ostenta el carácter de demandante—art. 122, 1, L. J.—, si bien, como advierte González Pérez (22), si se hace en la segunda instancia, puede darse el caso de que quien ostenta en la primera la condición de demandado, la tenga en la apelación de apelante, y entonces es el apelado—demandante sigue siendo, claro es—quien puede solicitarla.

Verificada la solicitud, la Sala de lo Contencioso-administrativo correspondiente mandará, después de tener por peticionada la suspensión, que se forme pieza separada («se sustanciará en pieza separada», dice el artículo 123, 1, L. J.), la cual habrá de contener el escrito pidiendo la suspensión—si es que se hizo independiente—o testimonio que habrá de obtener el señor Secretario de la Sala del escrito de interposición del recurso o del de demanda, si es que se pidió por medio de Otrósí; se unirán también los documentos que el interesado aporte o que solicite, habiendo de ponerse en los autos principales, nota bastante de la formación de esta pieza separada, según el artículo 748, párrafo tercero, de la Ley de Enjuiciamiento civil, aplicable según la disposición adicional sexta de la L. J., cuyos autos principales han de seguir su curso, pudiendo llevarse a la pieza separada testimonio de los particulares de dichos autos que el solicitante pida y la Sala acuerde.

En la misma providencia recepticia del escrito o petición de suspensión, si es que fué independiente, o en la que se dicte ya en la pieza separada mandada formar, lo que se indicará con la expresión: «por formada la presente pieza separada...», se acordará

(22) Obra y tomo citados, pág. 180.

oír al Abogado del Estado y a las partes demandadas—que serán quienes tengan la misma condición en el pleito principal—y coadyuvantes—también igual—, si hubieren comparecido, por término común de cinco días. El informe del Abogado del Estado es trascendente a los efectos ulteriores del procedimiento, puesto que si el mismo no se opone a la suspensión suplicada o, caso de que se oponga, no versa la alegación en «grave perturbación a los intereses públicos», el Tribunal acordará lo procedente, que será por medio de auto (art. 369 de la Ley de Enjuiciamiento civil supletorio, según la Disposición adicional sexta de la L. J.), y, en cambio, si se opone, fundado en dicha grave perturbación a los intereses públicos, «que concretará»—así dice el artículo 123, 2, L. J.—, la Sala habrá de dar audiencia «al Ministerio o autoridad de que procediese el acto o la disposición objeto del mismo»—en nuestro caso, a la Corporación local o autoridad local—, a fin de que en el plazo de quince días emita el correspondiente informe, y con escrito o sin él, transcurrido dicho término, dicha Sala resolverá, por auto, naturalmente, lo que estime procedente. La L. J. no habla de que se reciba a prueba esta incidencia; es más, parece deducirse de los términos del artículo 123 que no la habrá, puesto que, evacuados los informes del Abogado del Estado y demás partes, y, en su caso, de la Corporación o autoridad de quien procede el acto o disposición, tendrá que dictar el auto pertinente; sin embargo, nosotros somos de opinión que si la parte actora al pedir, o alguna de las restantes al informar, suscitara alguna cuestión «de hecho» o la Sala lo estimara pertinente (art. 75 de la L. J.), podrá acordar—normalmente no ocurrirá así—que antes de decidir en cuanto a la suspensión suplicada, se practique prueba para mejor enjuiciar la cuestión sometida a su resolución. La práctica diaria en los Tribunales nos ha proporcionado ocasión de tener que enfrentarnos con suspensiones de actos administrativos locales en los que la prueba acordada por la Sala, consistente en reconocimiento judicial y pericial, han sido ilustrativas en extremo. Piénsese, por ejemplo, en Decretos de las Alcaldías o Resoluciones de otro órgano local, que determinan el traslado o cierre de una industria existente en una ciudad, por vibraciones, ruidos excesivos, etc. En

tales casos, dichas probanzas son de todo interés, y de ahí que se hayan practicado antes de decidir.

Mención especial tiene la L. J. en cuanto a las Ordenanzas de exacciones determinando el artículo 123, 4, que las Corporaciones locales recurrentes podrán pedir al iniciar los recursos contencioso-administrativos que, «con carácter previo y urgente, atendidas las circunstancias de toda índole que lo aconsejen, se declare por el Tribunal, y con audiencia del Abogado del Estado, la aplicación provisional de los preceptos discutidos...».

En el acuerdo de suspensión—en el auto, por mejor decir—«el Tribunal exigirá, si pudiera resultar algún daño o perjuicio a los intereses públicos o de tercero, caución suficiente para responder de los mismos» (art. 124, 1, L. J.); por tanto, si no existen esos perjuicios—que el Tribunal ponderará—no es precisa la constitución de caución. Puede constituirse dicha caución en cualquiera de las formas que establece el artículo 124, 2; pero mientras la referida caución no esté constituida y se acredite en forma en autos —puede unirse el original del documento que lo acredite o que obtenga testimonio el señor Secretario de Sala—, la suspensión no se llevará a efecto, y es entonces cuando la Sala deberá comunicar a la Administración que hubiere dictado el acuerdo, la suspensión decretada, remitiéndose la L. J. a lo dispuesto en el capítulo III del Título IV (ejecución de sentencias), a fin de que tenga la misma la oportuna efectividad, debiendo acusar el correspondiente recibo, que se unirá a la pieza separada de donde dimana.

Si el asunto, en lugar de contencioso-administrativo, fuere civil, la petición la hará el interesado ante el Juez o Tribunal competente, debiendo tenerse presentes, en cuanto al fundamento jurídico, el artículo 1.428 y concordantes de la Ley de Enjuiciamiento civil, y respecto al procedimiento, los artículos 746 y siguientes de la propia Ley de Enjuiciamiento civil.

Si de materia económico-administrativa se tratara, los Tribunales Económico-administrativos también pueden decretar en los casos y con las formalidades establecidas en el artículo 83 del vigente Reglamento, de 26 de noviembre de 1959. Consúltese también el artículo 729 de la L. R. L.

Sobre imposición de exacciones locales, los Delegados de Ha-

cienda y el Ministerio del ramo, en su caso, que entienden de las reclamaciones, pueden también decretar la suspensión, así como el Tribunal Supremo, en el recurso contencioso-administrativo que contra la resolución ministerial cabe en este caso (arts. 723, 2, y 725 de la L. R. L.).

Respecto a las Ordenanzas de las mismas exacciones, entienden en las reclamaciones el Delegado de Hacienda y el Tribunal provincial Contencioso-administrativo (hoy en las Salas de las Audiencias territoriales, donde están creadas), teniendo la Ley de Régimen local, además de lo establecido en los artículos 723, 2, y 726, 1, el apartado 2 de este último precepto con redacción similar al 123, 4, de la L. J., y del que antes nos hemos ocupado.

Deben consultarse también los artículos 727 y 728 de la L. R. L., en cuanto a la suspensión en materia de aplicación y efectividad de expresadas exacciones locales.

e) RECURSOS.—Convenimos con González Pérez—en su obra ya citada, páginas 185 y siguiente—que el auto que decide sobre la pretensión de suspensión es susceptible de apelación cuando hubiere sido dictado por la Sala de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias territoriales (argumento, artículo 92 y *sensu contrario* del apartado 2 del mismo precepto, y no contener regla especial el artículo 123, 3, y *a contrario sensu* también del inciso final del artículo 123, 4, todos de la L. J.).

Supone excepción, precisamente (123, 4, L. J., y 726 L. R. L.), el auto dictado en materia de aplicación provisional de Ordenanzas de exacciones.

Si los Delegados de Hacienda, Ministerio del mismo ramo y Tribunales Económico-administrativos son los que dictan la resolución pertinente en orden a la suspensión que se les pida, cabrán, en sus respectivos casos, recursos administrativos (de alzada en el caso del Delegado al Ministro de Hacienda y respecto de los Tribunales Económico-administrativos provinciales con relación al Tribunal central Económico-administrativo) y ante la jurisdicción contencioso-administrativa después, en su caso.

En el caso de que intervenga Juez o Tribunal civil, habrán de

tenerse en cuenta los artículos 758, párrafo 2; 759 y 760, así como el 761 de la Ley de Enjuiciamiento civil.

f) EFECTOS.—Decretada la suspensión, comunicada al órgano administrativo de donde emana el acuerdo y acusado el oportuno recibo, el acuerdo de que se trate queda temporalmente suspendido en su ejecución, y, naturalmente, ha de depender del resultado firme del pleito principal.

Ahora bien, si en su día la suspensión se levanta—lo que supondrá que el recurrente perdió el pleito correspondiente en que la pretendió—, se producen los efectos del artículo 124, 4, de la L. J.