

# LA FACULTAD GUBERNATIVA DE SUSPENSIÓN E IMPUGNACIÓN DE ACUERDOS LOCALES MANIFIESTAMENTE ILEGALES(\*)

Por

JOSÉ MARÍA BOQUERA OLIVER

Profesor de la Universidad de Madrid.

*SUMARIO:* I. *Coexistencia de principios autonómicos e intervencionistas en nuestro Régimen local: de los proyectos mauristas a nuestros días:* 1. Autonomía y heteronomía local en el pensamiento de don ANTONIO MAURA. 2. El principio autonómico: los acuerdos de las Corporaciones locales causan estado. 3. El principio intervencionista, la suspensión de acuerdos municipales por el Gobierno y sus delegados.—II. *La facultad de suspensión de acuerdos en la legislación vigente:* 1. Requisitos para su ejercicio: manifiesta infracción de leyes. 2. Su interpretación jurisprudencial.—III. *Los principios generales del Derecho y el interés público, nuevos elementos integrantes de la legalidad. Consiguiente ampliación de la facultad gubernativa de suspensión.*—IV. *Legitimación excepcional de los Gobernadores civiles para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa acuerdos de las Corporaciones locales.*—V. *Hacia un nuevo fundamento de las facultades gubernativas de suspensión e impugnación de acuerdos municipales:* 1. La tutela de la legalidad como restricción de la autonomía local. 2. La apatía del administrado hacia los intereses comunitarios. 3. La defensa del interés comunal por los Gobernadores civiles.

## I. COEXISTENCIA DE PRINCIPIOS AUTONÓMICOS E INTERVENCIONISTAS EN NUESTRO RÉGIMEN LOCAL.

1. «No se puede querer la autonomía municipal—decía don Antonio MAURA (1)—sin renunciar a la ingerencia del Poder público en la vida local y hay que resignarse a presenciar los desatinos mismos de los pueblos, esperando que aprendan, y no teniendo para ellos otra quinina que la Ley para la responsabilidad, porque de otra manera no se puede educar ni el elector ni el elegido.»

(\*) Texto de la Conferencia pronunciada en el II Curso sobre Problemas Políticos de la Vida Local (Peñíscola, 1961).

(1) Diario de Sesiones del Congreso, Legislatura 1908, págs. 5.944-5.945, en *Ideario de don Antonio Maura sobre la vida local*. Instituto de Estudios de Administración Local, 1954, pág. 16.

«... en la organización actual de las Corporaciones y de la vida local —son también palabras de MAURA en 1908 (2)— viene atribuida todavía hoy a la superioridad gubernativa, es decir, al Gobernador de la Provincia y al Ministerio, una cantidad muy considerable de jurisdicción, que, interpretada con más o menos fidelidad, pero formando un cuerpo de doctrina muy consistente, ha asumido y abocado al conocimiento de las autoridades gubernativas materia propia de la competencia municipal».

Sin embargo, la intervención estatal de la actividad de los municipios—añadía el ilustre político (3)—no sólo perjudica a éstos, sino que perjudica al mismo Estado.

Para lograr una verdadera autonomía local, MAURA propuso, entre otras medidas, la ruptura de la vía de recurso administrativo entre autoridades locales y estatales, de tal manera que sólo los jueces decidieran sobre la legalidad o ilegalidad de los acuerdos municipales y provinciales. La Base 11 de su proyecto de 1903, y el artículo 238 del de 1907 recogen el principio de que todos los acuerdos municipales causarán estado, y contra ellos no cabrá otro recurso que el contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial cuando resulte procedente.

La falta de recursos jerárquicos entre autoridades locales y estatales se considera el rasgo esencial del régimen local autónomo. En 1903, en el Senado, decía MAURA: «En donde está verdaderamente la sustancia de la autonomía es en el régimen de los recursos, de las apelaciones». Esta parcial visión de lo que caracteriza a un régimen de autonómico todavía perdura entre nosotros.

Pero MAURA también se muestra convencido de que el Estado no puede tolerar que los municipios se extralimiten en el ejercicio de su competencia y se inmiscuyan en asuntos de competencia estatal. Cuando los municipios se extralimiten, los Delegados del Gobierno podrán suspender y declarar nulos los acuerdos viciados de incompetencia política. «El Gobernador, en esta Ley y en todas las Leyes que se puedan imaginar—declaraba MAURA (4), al defender su segundo proyecto de Ley de Régimen Local—, es el guardián del límite exterior del perímetro de la competencia municipal; ¡no faltaba más!, como que es el representante del Gobierno».

Consecuente con esta idea, el artículo 245, párrafo 1.º, del proyecto

(2) Diario de Sesiones del Congreso, Legislatura 1908, pág. 6.423, en *Ideario*, citado, pág. 13.

(3) *Ideario*, cit., pág. 11 (S. del C., Leg. 1907 y sigs.).

(4) *Ideario*, cit., pág. 186 (S. del S., Leg. 1909, pág. 3.268).

de 1907 establecía—con fórmula no muy precisa—que «aunque no exista reclamación deberán las Autoridades competentes corregir o promover el castigo de la extralimitación e impedir su ejecución tan luego como tengan de ella conocimiento». El párrafo siguiente añadía: «Serán reputados y declarados nulos cualesquiera acuerdos de Corporaciones o Autoridades locales que hayan excedido el límite de la competencia municipal definida por esta Ley».

«Cuando la extralimitación tenga carácter político—continúa el artículo 249—, o esté agravada con la publicidad dada al acto, o con excitaciones dirigidas a otros pueblos para secundarla, el Gobernador intimará la orden de abstenerse, bajo apercibimiento de incurrir en desobediencia a su autoridad, y *sin perjuicio de suspender los acuerdos...*».

La suspensión gubernativa de acuerdos municipales se había regulado ya en la Ley municipal de 1877 (5), pero es a partir de los proyectos mauristas de régimen local cuando se inicia, como una constante de nuestra legislación, la coexistencia del principio autonomista de que los acuerdos municipales causan estado, y sólo son impugnables ante los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, y el principio centralizador e intervencionista de que determinados acuerdos municipales pueden ser suspendidos por delegados del Poder central.

2. «En un régimen centralizado—se lee en la Exposición de Motivos del Estatuto Municipal de 1924—, todos los acuerdos municipales pueden ser revocados por la Autoridad gubernativa, que resulta así superior a los Ayuntamientos, y a éstos se les convierte en simple rueda del engranaje administrativo del Estado. En un régimen autonomista, por el contrario, las Autoridades gubernativas deben carecer de la menor facultad respecto a la vida municipal: consiguientemente, los acuerdos de los Ayuntamientos sólo podrán ser impugnados ante el Poder judicial supremo definidor del derecho conculcado, en todos los órdenes».

El legislador de 1924, que «aspira, ante todo—según dice en la citada Exposición de Motivos—, a restaurar el sentido nacional de autonomía que ha presidido, en sus albores y en su opulencia, la evolución de la vida municipal española», declara, en los artículos 252 y 253, que los acuerdos de los Ayuntamientos, Comisiones municipales permanentes y Alcaldes, salvo algunas excepciones, ponen término a la vía gubernativa.

El artículo 202 de la Ley municipal de 31 de octubre de 1935 repite el mismo principio, y la vigente Ley de Régimen Local, en su artículo 386, fiel a la tradición, proclama que «los actos y acuerdos de las Auto-

(5) Véanse artículos 169 a 177, en relación con el artículo 199.

ridades y Corporaciones locales, con excepción de aquellos a que la Ley asigna otro recurso de naturaleza especial, causarán estado en la vía gubernativa y podrán ser objeto de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial».

3. Por otro lado, el Estatuto de 8 de marzo de 1924, aunque su Exposición de Motivos nada dice sobre la posibilidad de suspender gubernativamente los acuerdos municipales en algunos casos, mantiene en su texto, en una zona de penumbra, discretamente, dicha posibilidad heredada de la centralizadora Ley de 1877.

El artículo 193, 3.º, del Estatuto señala, *entre las atribuciones del Alcalde como Jefe de la Administración municipal y Presidente del Ayuntamiento*, la de «suspender los acuerdos municipales dentro de los diez días siguientes a su fecha, *cuando sean punibles, pongan en riesgo el orden público, ocasionen grave y notorio perjuicio a los intereses generales o recaigan en asuntos extraños a la competencia municipal...*» (6).

Aunque el legislador, no sé si para disimular el principio centralizador, colocó esta atribución del Alcalde entre las que le corresponden como Jefe de la Administración municipal, no cabe duda de que se trata de una auténtica función gubernativa, propia de un delegado del Gobierno, y el Alcalde lo era según el Estatuto (7). De otro modo no se concibe que un miembro del Ayuntamiento, órgano colegiado que adopta sus acuerdos por mayoría de votos, pueda suspender los acuerdos de éste, situándose por encima del órgano del que forma parte.

Además, el artículo 260, después de conferir al Gobernador civil competencia para recabar de los Alcaldes, Ayuntamientos y Tribunales de lo contencioso-administrativo la suspensión de los acuerdos municipales adoptados en materia extraña a su competencia privativa, *concede al Gobierno*, aun en contra de la resolución de los Tribunales, la *facultad de acordar con carácter extraordinario la suspensión del acuerdo que los Ayuntamientos hayan adoptado, extralimitándose de la competencia municipal* (8), cuando exista alguna de las causas que enumera el ar-

(6) Estas causas de suspensión son casi idénticas a las que recogían los artículos 169 y 170 de la Ley de 2 de octubre de 1877.

(7) «Pero los Alcaldes tendrán funciones propias y funciones delegadas. Muy conveniente habría sido suprimir las segundas: de esa suerte quedaba totalmente alejado del Poder central el Municipio. Mas no cabe ni soñar con esa reforma, que exigiría colocar en cada Ayuntamiento o grupo de Ayuntamientos un funcionario administrativo, con daño para la Hacienda nacional y mayor aún para la autonomía, porque ese emisario degeneraría bien pronto en molesto intruso» (Exposición de Motivos del Estatuto de 1924).

(8) El término «extralimitación» perdura en el artículo 728 de la vigente Ley de Régimen Local.

título 84 de la Ley de 22 de junio de 1894: Peligro de trastorno grave del orden público. Temor fundado de guerra con otra potencia. Quebranto en la integridad del territorio nacional. Detrimento grave de la Hacienda pública.

La Ley municipal de 1935, artículos 203 y 204, obliga a los Alcaldes y faculta a los Gobernadores civiles para *suspender* los acuerdos adoptados por los Ayuntamientos en materia extraña a su competencia, dando cuenta (artículo 205) al Tribunal provincial de lo contencioso-administrativo, el cual reclamará con la mayor urgencia los antecedentes del acuerdo, y en el término de quince días revocará la suspensión o declarará la nulidad del acuerdo.

El artículo 214 de la misma Ley municipal expresa que el Secretario y el Interventor podrán advertir la ilegalidad de los acuerdos que pretendan adoptarse. Si, no obstante la advertencia, fuese adoptado el acuerdo, aquellos funcionarios estarán obligados bajo su responsabilidad a remitir al Gobernador civil de la provincia certificación del acuerdo adoptado y de la advertencia formulada.

El artículo siguiente, el 215, añade que «contra la providencia que dicte el Gobernador civil, a virtud de la certificación recibida del Secretario o Interventor sobre la ilegalidad del acuerdo adoptado, podrá el Ayuntamiento interponer recurso ante el Tribunal provincial de lo contencioso-administrativo».

Este artículo olvida todó disimulo. El Gobernador civil tiene un claro y rotundo poder de tutela sobre la legalidad de los acuerdos municipales. La Ley no dice si aquél suspenderá o anulará el acuerdo. Pero como el Ayuntamiento es quien puede recurrir el acto del Gobernador que suspende o anula el acuerdo municipal, resulta indiferente que se trate de suspensión o anulación.

La fórmula legal es realmente curiosa. Pero sólo para mostrar la continuidad legislativa de los dos principios a que antes me he referido, el autonómico, según el cual las resoluciones de las entidades locales causan estado, y el centralizador, que permite excepcionalmente a las autoridades gubernativas suspender dichas resoluciones, recuerdo estos preceptos. No es necesario, pues, exponer la problemática que encierran.

## II. LA FACULTAD DE SUSPENSIÓN DE ACUERDOS EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE.

1. La Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 señala, en el párrafo 2.º de la Base 56, que *«los Presidentes de las Corporaciones locales deberán suspender la ejecución de los acuerdos de las mismas en los siguientes casos:*

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.

«En los casos antes previstos—añade el párrafo 4.º de la misma Base— los Gobernadores civiles deberán suspender las resoluciones de los Presidentes de las Corporaciones locales, así como los acuerdos de éstas, cuya suspensión no hubiera decretado el Presidente».

La Base a que nos estamos refiriendo, en párrafo aparte, posterior, en el sexto, añade: *«Cuando los acuerdos de las Corporaciones locales constituyan infracción manifiesta de las Leyes, deberán ser suspendidos por el Presidente, dándose traslado en plazo de cuarenta y ocho horas al Tribunal provincial de lo contencioso-administrativo, que en término de quince días, y oído el fiscal, revocará la suspensión o declarará la nulidad del acuerdo».*

Por su parte, la Base 37, al establecer las «atribuciones especiales de los Gobernadores civiles respecto de la Administración local», declara que les corresponde «suspender los actos y acuerdos de las Autoridades y Corporaciones locales *cuando proceda, según los preceptos de esta Ley*». Puestos en relación los citados párrafos 2.º y 4.º de la Base 56 de la Ley de 1945, procederá que los Gobernadores civiles suspendan los acuerdos de las Corporaciones locales: 1.º Cuando éstos recaigan en asuntos que, según las Leyes, no sean de su competencia. 2.º Cuando constituyan delito, y 3.º Cuando sean contrarios al orden público.

Los Alcaldes podrán suspender los acuerdos de la Corporación municipal en los tres casos en que pueden hacerlo los Gobernadores y, además, y exclusivamente ellos, cuando constituyan *infracción manifiesta de las Leyes*.

Pero los redactores de la Ley articulada hicieron en esta materia algunos retoques que seguramente estimaron de simple redacción, pero que son de verdadera importancia en cuanto al fondo de la cuestión que estudiamos.

El artículo 362, supongo que para una mejor sistematización, recoge los cuatro supuestos de suspensión de los acuerdos por los Presidentes de las Corporaciones locales. En este precepto figuran, pues, correlativamente los siguientes casos:

1.º Cuando los acuerdos de las Corporaciones locales 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.

Hasta aquí, fidelidad a las Bases y lógico orden en la redacción.

Pero el artículo 365 añade: «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. A este efecto, los acuerdos de las Corporaciones locales deberán comunicarse al Gobernador civil en el plazo de tres días siguientes a su adopción».

Según las Bases, el Gobernador civil—repito—sólo podía suspender los acuerdos por los tres primeros motivos que ahora figuran en el artículo 362, pero, por arte de articulación, llega a sus manos con la Ley de 16 de diciembre de 1950, la facultad de suspender los acuerdos municipales cuando considere que *infringen manifiestamente las Leyes*.

Los Gobernadores civiles y Alcaldes quedan así instituidos en guardianes de la legalidad frente a posibles ofensas a la misma por parte de las Corporaciones locales.

Pero el legislador ha querido que defiendan la legalidad solamente cuando el ataque, la infracción, sea manifiesta y afecte a la parte más alta de la pirámide de la legalidad: a las Leyes. La infracción recatada o la que afecta a disposiciones reglamentarias, no debe preocupar a las autoridades gubernativas. Los particulares serán los que si lo estiman conveniente, por tener en ello interés directo, pedirán al juez que corrija la ilegalidad (9).

2. El legislador había establecido, pues, dos límites para el ejercicio de la extraordinaria facultad de suspensión de los acuerdos de las Corporaciones locales: que la infracción sea manifiesta y que sea de Leyes, de Leyes en sentido propio.

---

(9) No es necesario advertir que los acuerdos viciados de incompetencia, los que constituyen delito y los contrarios al orden público, no son más que casos particulares de actos ilegales. Nosotros, en este trabajo, nos referimos a la ilegalidad manifiesta genérica.

Los límites eran endebles por su imprecisión. Lo manifiesto es un modo de ser muy relativo y, jurídicamente, no debe tener ninguna trascendencia el que la ilegalidad sea manifiesta o difícil de descubrir.

El término «Leyes» en nuestro Derecho es susceptible de una interpretación estricta y de una interpretación amplia; según la que se admita este límite se encontrará en un punto o en otro.

Por esto vamos a ver a continuación cómo nuestra jurisprudencia ha hecho perder a ambos límites toda significación.

A) El Diccionario de la Real Academia de la Lengua explica la significación del adjetivo *manifiesto* con estas tres palabras: descubierto, patente, claro.

De acuerdo con este significado la sentencia de 26 de enero de 1961 (Sala 4.ª), al examinar la potestad de la Administración del Estado *para anular de oficio sus propios actos declarativos de derechos cuando infrinjan manifiestamente la Ley, a tenor del artículo 37 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en relación con el artículo 110 de la de Procedimiento administrativo*, dice que el presupuesto de que la violación de la norma sea manifiesta, tanto quiere decir que sea «descubierta y patente, de suerte que aparezca por la mera confrontación del contenido del acto con el precepto que le regula, sin necesidad de acudir a la interpretación o la exégesis».

Pero al analizar la jurisprudencia recaída a propósito del párrafo 4.º del artículo 362 de la Ley de Régimen Local, comprobaremos que paulatinamente el Tribunal Supremo ha ido dejando de lado la exigencia de que la infracción sea manifiesta para que la autoridad gubernativa pueda suspender los acuerdos municipales.

La sentencia de 11 de diciembre de 1956 (10), al conocer un recurso de apelación contra sentencia del Tribunal provincial de Navarra, que revocó acuerdo del Gobernador civil, suspendiendo otro de la Diputación, dice que la sentencia apelada «se limita a establecer, que no existe la manifiesta infracción de las Leyes, pues la complejidad de las cuestiones que se expresan, para evidenciar la supuesta infracción, en el acuerdo del Gobernador civil y en el informe del Fiscal, demuestran que aquélla no es notoria o manifiesta como exige la Ley, desde el momento que para estimarla o desestimarla es necesario un estudio minucioso de antecedentes legislativos y jurisprudenciales, que excluyen esa visible, clara y perceptible infracción, que requiere el artículo 362, para que los acuerdos de las Corporaciones locales puedan suspenderse...»

---

(10) Rep. Jurisp. Aranzadi, número marg. 3.962.



mas fácilmente se colige, de su simple exposición—dice por su parte el Tribunal Supremo—, la inconsistencia de tal argumentación que sin consignar *si real y efectivamente existe o no la infracción supuesta*, niega únicamente su carácter de manifiesta o notoria y *ello únicamente en atención a la prolijidad de los antecedentes legislativos y jurisprudenciales que se alegan para justificar aquélla*, razón inadmisibles, porque el hecho de que se aduzcan antecedentes, legislación y resoluciones múltiples no resta virtualidad a la existencia de la infracción, sino que, antes por el contrario, constituyen una mayor aportación de elementos comprobatorios de la misma, que, de existir, no pierde por ello su carácter de manifiesta, clara y notoria».

El Tribunal Supremo, al intentar precisar si hubo o no ilegalidad, se encuentra, como dice en la sentencia, con que «el punto básico, nervio del problema, consiste en precisar si el artículo 116, apartado d), de la Ley de Régimen Local y el artículo 121 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, según los cuales corresponde al Alcalde nombrar y destituir libremente a los agentes que usen armas, preceptos claros en su redacción y espíritu y con repetida jurisprudencia en tal sentido, son aplicables al caso controvertido o, por el contrario, en dicha provincia de régimen especial, es de aplicación el artículo 267 del Reglamento de la Administración municipal de Navarra».

Subrayemos de esta sentencia de 11 de diciembre de 1956, que en ella el juzgador se preocupa inicialmente de averiguar si real y efectivamente existe o no la infracción; después analiza si ésta es o no manifiesta y hace notar que la prolijidad de antecedentes no se opone al carácter de manifiesta o notoria de la infracción; por último, el fondo de la cuestión debatida nos indica que la discusión sobre la vigencia de la norma no impide pueda ser apreciada como manifiesta la infracción de la misma (11).

---

(11) La sentencia de 8 de octubre de 1960 (Rep. Jurisp. Aranzadi, número marg. 3.143) nos confirma esta última afirmación, pues dice en un Considerando que si se acepta la tesis del Gobernador civil y el señor Abogado del Estado, de que el Decreto de 9 de mayo de 1935 está vigente y obliga a los Ayuntamientos..., entonces hay que considerar ajustado a derecho el Decreto del Gobernador civil suspendiendo el acto administrativo del Ayuntamiento de C.; pero considerando que la facultad de suspensión de acuerdos municipales que el artículo 365 de la Ley de Régimen Local otorga al Gobernador civil de la provincia, cuando aquéllos constituyan infracción manifiesta de las leyes, exige como condición indispensable para su correcto ejercicio que el vicio de ilegalidad sea indiscutible y patente, y no deducido de interpretaciones extensivas o analógicas del texto de la norma que se estime infringida; y en consecuencia ha de rechazarse en este caso la procedencia del acuerdo gubernativo de suspensión, fundado exclusivamente en atribuir el

Por tanto, aun cuando no sea suficiente la mera confrontación del contenido del acto con el precepto que lo regula para averiguar la existencia de la ilegalidad, cabe reputar a ésta de manifiesta.

Veamos otro caso resuelto por el Tribunal Supremo: En el seno del Ayuntamiento de San Sebastián se discute si el reconocimiento de un derecho pedido por el Real Club de Tenis de aquella capital es una simple aclaración de las bases de un contrato, celebrado por esta entidad con el Municipio o una verdadera novación del contrato, no permitida en materia de contratación administrativa. Al acceder la Corporación a lo solicitado por el Club, en contra de la advertencia de ilegalidad del Secretario e Interventor del Ayuntamiento, el Gobernador civil suspende el acuerdo, y al llegar ante nuestro Tribunal Supremo el asunto, y plantearse si el acuerdo suspendido supone una infracción manifiesta y evidente de disposiciones de rango legal, éste, en sentencia de 3 de diciembre de 1957 (12), declara que «aun cuando las cláusulas 13 y 18 (del contrato) puedan ofrecer una redacción aparentemente confusa, en orden a la cuestión debatida, a poco que se profundice en el estudio del contrato en su totalidad, de la finalidad perseguida, de los derechos establecidos para cada una de las partes y de las recíprocas obligaciones y, en definitiva, del espíritu que lo preside no disociado de la letra y del verdadero alcance de su contenido, se patentiza de forma clara, la ilegalidad y, por tanto, la improcedencia del acuerdo municipal suspendido por el que se accede a la petición del Real Club de Tenis de San Sebastián».

La sentencia ni siquiera ha creído oportuno afirmar que la ilegalidad que descubre es manifiesta.

La necesidad de estudiar profundamente el contrato, evidencia que la infracción no es manifiesta, en el sentido que el Diccionario de la Lengua da a esta palabra.

Por último, consecuente con los expuestos antecedentes jurisprudenciales, la sentencia de 27 de febrero de 1961 expresa que «la facultad concedida a los Gobernadores civiles por el artículo 365 de la Ley de Régimen Local, en relación con el supuesto enunciado en el apartado 4.º del primer párrafo del artículo 362, no aparece matizada o condicionada por distingo alguno que restrinja su ejercicio del modo que sostiene la sentencia apelada, limitándola al caso de que la infracción de los preceptos legales sea tan notoria o manifiesta que no se precise de un

---

concepto de entidad, en su acepción general, a los Ayuntamientos y Diputaciones para someterlos al Decreto de 9 de mayo de 1935.

(12) Rep. Jurisp. Aranzadi, número marg. 3.549.

estudio jurídico de los antecedentes del caso en el que se pretende aplicar».

La actitud jurisprudencial que trata de restar todo significado a la exigencia legal de que la infracción sea manifiesta es en cierto modo lógica. Al juez le preocupan las infracciones legales; si son manifiestas o no es cosa que no puede importarle. Está habituado a buscarlas en donde estén, sea fácil o no descubrirlas. Una vez llegado al convencimiento de que existe una ilegalidad, lo que le importa es anularla; no retroceder para conformarse con una decisión sobre la competencia del Gobernador o el Alcalde para suspender el acto ilegítimo.

Nuestra jurisdicción contencioso-administrativa podía haber aprovechado la fórmula legal que subordina la competencia gubernativa para suspender acuerdos municipales a la circunstancia de que éstos infrinjan de manera notoria las Leyes, para negarse a entrar en el fondo de las cuestiones que le fueran sometidas cuando no concurriera de forma evidente dicha circunstancia. Pero si así hubiera actuado podría haber ocurrido que actos ilegales, pero no manifiestamente, hubieran continuado produciendo efectos después de pasar por una Sala de justicia.

Por eso cuando no se corría ese riesgo, el Tribunal Supremo se ha conformado al verdadero sentido de lo manifiesto. Por ejemplo, al decidir sobre si la omisión de la advertencia de ilegalidad constituye falta sancionable de Secretarios o Interventores. La sentencia de 10 de enero de 1956 (13) dice «que... no puede sostenerse que existiera ineptitud o negligencia o ignorancia extremas por la omisión de la advertencia de ilegalidad ante la adopción de acuerdos recaídos en materias que pueden calificarse de dudosas u opinables, dada la complejidad de sus aspectos...».

Los Gobernadores civiles pueden suspender actos de ilegalidad dudosa; los Secretarios e Interventores sólo están obligados a advertir las ilegalidades claras, rotundas. Esta disparidad puede ser origen de dificultades para los últimos, como luego veremos.

Lo manifiesto, como decíamos antes, es evidentemente un concepto relativo (14). Depende de las cualidades de visión del observador. Pero para tener alguna virtualidad la limitación que el legislador quiso imponer al exigir manifiesta infracción de las Leyes para poder actuar las facultades gubernativas de suspensión, era preciso sujetarse a su signi-

(13) Rep. Jurisp. Aranzadí, número marg. 183.

(14) Cfr. CLAVERO ARÉVALO, *La manifiesta ilegalidad de los actos administrativos*, en «Rev. de Estudios de la Vida Local», núm. 102, noviembre 1958, pág. 832.

ficado literal: lo descubierto, patente y claro. No haciéndolo el juzgador así, este límite ha desaparecido (15).

B) Sabido es que el término Ley se emplea unas veces en sentido formal, disposición solemne y de máximo rango, emanada del órgano legislativo, y otras en sentido material, disposición de carácter general de cualquier órgano de una persona pública con capacidad para dictarla.

Cabía, pues, una doble interpretación del párrafo 4.º, del artículo 362, en cuanto al término «leyes» se refiere. Entenderlo en sentido formal o en sentido material. Con la primera interpretación se hubiera restringido la facultad de suspensión de los acuerdos municipales; con la segunda, dicha facultad se ampliaba, permitiendo que la simple infracción de un Reglamento fuera causa de suspensión de actos de las entidades locales.

Nuestro Tribunal Supremo, parece que sin dudar, se decidió por la segunda.

La sentencia de 4 de julio de 1955 (16) acepta la suspensión de un acuerdo municipal por el Gobernador civil por desconocer el Ayuntamiento el Reglamento de 17 de mayo de 1865, el de 24 de mayo de 1863, los Reales Decretos de 14 de febrero y 16 de abril de 1888, 25 de febrero de 1889, 1 de febrero de 1901 y 4 de febrero de 1927, en relación con las instrucciones de 17 de octubre de 1925, *olvidando asimismo* lo dispuesto en el capítulo VI del título IV del libro I de la Ley de Régimen Local.

La sentencia de 3 de diciembre de 1957 dice que el acuerdo suspendido infringe manifiestamente el artículo 51 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, por lo que en su consecuencia es de estimar ilegal el acuerdo del Ayuntamiento y procedente la suspensión del mismo acordada por el Gobernador civil.

La sentencia de 27 de febrero de 1961 anula el acto municipal suspendido por el Gobernador por infringir las normas contenidas en los

---

(15) El artículo 212 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana dice textualmente que «cuando un acuerdo municipal constituyere *infracción de disposiciones urbanísticas vigentes*, el presidente de la Comisión provincial de Urbanismo, a propuesta de ésta o de los órganos centrales, adoptará las medidas oportunas, dispondrá la suspensión y paralización de las obras y cuantas otras fueren adecuadas para la efectividad de las disposiciones vulneradas». Tenemos, pues, incluso un ejemplo legislativo de la posibilidad de suspender los efectos de un acuerdo municipal por infracción de disposiciones vigentes sin exigir que ésta sea manifiesta.

(16) *Colección Legislativa*, tomo XXVI, número 321, pág. 618 y ss.

artículos 1.º, 15, 40 y 44 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones de 1953 (17).

En resumen, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha hecho equivalente el término «leyes» del número 4 del artículo 362 de la Ley de Régimen Local a la legalidad administrativa, tal como la entendía la vieja Ley de lo contencioso: conjunto de Leyes, Reglamentos y demás preceptos administrativos. Los Gobernadores y Alcaldes no sólo defienden a las Leyes de las infracciones manifiestas, sino al bloque entero de la legalidad. De esta manera se amplían sus poderes de suspensión de los acuerdos locales.

### III. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y EL INTERÉS PÚBLICO, NUEVOS ELEMENTOS INTEGRANTES DE LA LEGALIDAD. CONSIGUIENTE AMPLIACIÓN DE LA FACULTAD GUBERNATIVA DE SUSPENSIÓN.

La consecuencia lógica de lo que acabamos de decir es la de que cuando el bloque de la legalidad se amplíe por la inclusión en él de nuevos elementos normativos, la tutela gubernativa de las entidades locales también aumentará.

La Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, como es sabido, ha ampliado sensiblemente la legalidad administrativa.

El artículo 1.º de la Ley de 27 de diciembre de 1956 otorga a la jurisdicción contencioso-administrativa competencia para conocer de las pretensiones deducidas en relación con los actos de la Administración pública sujetos al *Derecho administrativo*. Al sustituir con esta fórmula la tradicional, según la cual el recurso procedía sólo por incompetencia, vicio de forma o cualquier otra violación de Leyes o disposiciones administrativas, el legislador ha querido que la Administración actúe de acuerdo con el *Derecho* y *no solamente conforme a las disposiciones legislativas o reglamentarias*.

«La sentencia—declara el artículo 83 de la Ley citada—desestimará el recurso contencioso-administrativo cuando se ajustare a *Derecho* el acto o la disposición a que se refiera. La sentencia estimará el recurso contencioso-administrativo cuando el acto o la disposición incurriere en

---

(17) No es que los preceptos reglamentarios citados sean simple desarrollo de normas legislativas; lo dispuesto en los artículos 15 y 51 del Reglamento de Contratación, por ejemplo, no se encuentra ni en la Ley de Régimen Local ni en el Código Civil y demás disposiciones de Derecho común.

*cualquier forma de infracción del Ordenamiento jurídico, incluso la desviación del poder».*

La Ley, nos explica la Exposición de Motivos (IV, 5), «refiere la conformidad o disconformidad del acto genéricamente al Derecho, al Ordenamiento jurídico, por entender *que reconducirla simplemente a las Leyes equivale a incurrir en un positivismo superado y olvidar que lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, sino que se extiende a los principios y a la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones.*

La fórmula adoptada comprende, pues—continúa la Exposición de Motivos—, cualquier modalidad de infracción jurídica y, desde luego, como una de ellas, la desviación de poder, según puntualiza el texto legal saliendo al paso de la tesis que la configura sólo como una infracción de la moralidad, pero no de la legalidad administrativa».

Por consiguiente, todos los mandatos o reglas jurídicas, cualquiera que sea su origen, constituyen el Ordenamiento jurídico, la legalidad de acuerdo con la cual debe actuar la Administración pública (18).

La Ley de 27 de diciembre de 1956 ha tenido mucho cuidado en destacar que los principios generales del Derecho y el interés público son dos nuevos elementos integrantes de la legalidad.

No creo oportuno insistir ahora sobre la doctrina de los principios generales del Derecho; analizar la discutida cuestión de su naturaleza, su valor supralegal o no; la menos estudiada, pero también importante cuestión, de si existen principios generales del Derecho específicos del Derecho administrativo, etc.; nos entretendríamos en problemas marginales a la finalidad esencial de este trabajo. Ahora sólo importa llamar la atención sobre el enriquecimiento de facultades que para los Gobernadores civiles y Alcaldes supondría la posibilidad de suspender acuerdos municipales cuando estimen que éstos infringen un principio general del Derecho, nuevo elemento de la legalidad administrativa.

En cuanto al segundo elemento que se incorpora a la legalidad administrativa, el interés público, sí resulta conveniente puntualizar algunas ideas.

El interés público—explica el Profesor VEDEL (19)—es una componenda entre los diversos intereses individuales. Composición o componenda que se hace en dos sentidos. El interés público es el del grupo más numeroso (definición cuantitativa); ejemplo, la expropiación de una

(18) «La visión de conjunto de las reglas jurídicas—dice CASTRO Y BRAVO (*Derecho civil*, I, pág. 63)—la ofrece el Ordenamiento jurídico o conjunto de mandatos».

(19) *Droit Administratif*, I, Themis, 1958, pág. 174.

parcela de terreno para la construcción de una carretera; o es el que tiene en cuenta valores de mayor jerarquía frente a otros valores menos importantes (definición cualitativa); por ejemplo, los enfermos pobres no constituyen el grupo más numeroso de la población municipal, pero el valor de la salud y de la vida humana es superior al de los bienes pecuniarios o económicos del conjunto de los ciudadanos, y de ahí que los Ayuntamientos, por motivos de interés público, establezcan una lista de beneficencia nutrida con fondos recaudados mediante impuestos.

Pero, según las épocas y los países, los criterios cuantitativo y, sobre todo, el cualitativo, para definir lo que sea el interés público se aplican de manera diferente.

Por consiguiente, para que la noción de interés público sea jurídicamente útil, resulta necesario establecer de manera indudable qué personas en la comunidad tienen competencia para arbitrar, para componer, entre los intereses individuales y declarar qué finalidades son de interés público y cuáles no lo son.

Generalmente es al legislador a quien corresponde definir con precisión qué es de interés público. Aquél no sólo define el interés público, sino que, además, fija las normas jurídicas de acuerdo con las cuales se deberá alcanzar este fin, las autoridades competentes para ello y los medios y procedimiento que éstas podrán emplear.

Por tanto, a la Administración le son impuestos por el legislador los fines públicos que debe satisfacer. Ella no es competente para definir y crear fines de interés público. Pero, normalmente, el legislador define en términos tan amplios el interés público que la Administración dispone de un amplio poder de apreciación de lo que es de interés público y de lo que no lo es. El artículo 101 de la Ley de Régimen Local es un clarísimo ejemplo de lo que acabamos de decir.

El fin público queda de este modo integrado en la legalidad como uno de sus elementos, y tratar de conseguir un fin de interés público se convierte así en la condición positiva de la acción administrativa. «En la rectitud y adecuación de fines—dice la sentencia de 9 de junio de 1959—ha de buscarse el requisito más íntimo y esencial para la eficacia jurídica del acto y, en definitiva, el principio legitimador del obrar de la Administración en el Estado de Derecho».

Pero, como antes hemos dicho, el legislador, además de definir qué finalidades son públicas, señala con qué medios deben las autoridades administrativas atender cada uno de estos fines. La Administración ha recibido tal o cual poder para atender tal o cual fin de interés público y no puede utilizarlo para atender fines distintos y mucho menos fines que

no sean públicos. Si emplea sus poderes para conseguir fines distintos a aquellos para cuya satisfacción le fueron dados, comete una ilegalidad, que conocemos con el nombre de desviación de poder y que es causa de anulación del acto que la contiene.

La legalidad administrativa, desde el momento que la Administración, por imperativo legal, debe perseguir el interés público, no juega solamente como una regla de conducta negativa—dice VEDEL—, sino como una dirección positiva que impone a los administradores una particular «psicología», un especial «estado de alma» (20).

En consecuencia, los Gobernadores civiles y los Alcaldes pueden fiscalizar hasta las intenciones, los estados de alma, de los administradores locales. ¿Se comprende las extraordinarias facultades que esta ampliación de la legalidad ha puesto en las manos de aquéllos?

Repárese también en que la grave dificultad que tiene el juez para poder apreciar la desviación de poder en los actos de que conoce, o sea, averiguar la intención de las personas, no existe para los Alcaldes ni tampoco para los Gobernadores. Los primeros, porque participan en la formación de la voluntad del Ayuntamiento que, hipotéticamente al menos, puede resultar viciada de desviación de poder; los segundos, porque tienen en cada Ayuntamiento un Secretario y un Interventor obligados, bajo pena de incurrir en responsabilidad, por el artículo 413 de la Ley de Régimen Local, a advertir la ilegalidad de los acuerdos que pretendan adoptarse y a remitir la advertencia al Gobierno civil para su conocimiento. El Secretario y el Interventor, por conocer de manera directa cómo se forma la voluntad de la entidad local, también pueden llegar a descubrir las intenciones.

Tenemos, pues, que la facultad de los Gobernadores civiles de suspender acuerdos municipales ilegales, nacida entre vicisitudes de redacción, se nos aparece en estos momentos, por obra de la jurisprudencia y de acontecimientos legislativos, con una amplitud y vigor verdaderamente sorprendentes.

Podrá objetárenos que hemos ido demasiado lejos; que si es posible suspender un acuerdo municipal por infracción de leyes y de reglamentos, dos de los elementos de la legalidad, no es preciso que tenga la

---

(20) La sentencia de 9 de junio de 1959 se expresa en términos parecidos: «La desviación de poder supone la existencia de un acto administrativo... afectado de invalidez por contravenir en su motivación interna el sentido teleológico de la actividad administrativa, que ha de reputarse orientada siempre a la promoción del interés público y sometida a un sistema de normas legales que constituye no sólo límite exterior infranqueable, sino también dictado ético-jurídico interno tendente a moralizar la acción administrativa, vinculándose estrechamente al bien común».



misma consecuencia la infracción de principios generales del Derecho y la desviación de poder. Evidentemente. Pero si la Ley de 27 de diciembre de 1956 ha situado en un mismo plano, y con unas mismas consecuencias, *cualquier infracción del Ordenamiento jurídico*, tampoco es lógico quedarse a mitad del camino.

En cualquiera de los casos, es una probabilidad que encierra nuestro sistema jurídico administrativo, y si no estimamos conveniente que se convierta en realidad debemos oponernos a que así ocurra.

Yo no voy a opinar sobre la conveniencia o no de esta ampliación de la tutela gubernativa de la legalidad en la Administración local, porque pienso que lo conveniente es modificar fundamentalmente, de raíz, el poder que hoy tienen los Gobernadores civiles de suspender los acuerdos de las Corporaciones locales.

Porque dicha facultad no tiene como única consecuencia dejar sin efecto el acto administrativo local durante un período de tiempo (lo cual ya es importante, porque afecta a la particular característica de los actos administrativos que es su inmediata ejecutividad), sino que tiene otra consecuencia más trascendental que no he mencionado antes para no involucrar cuestiones: la legitimación excepcional de los Gobernadores civiles y Alcaldes para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa acuerdos municipales.

#### IV LEGITIMACIÓN EXCEPCIONAL DE LOS GOBERNADORES CIVILES PARA IMPUGNAR ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA ACUERDOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

«Estarán legitimados para demandar la declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones de la Administración, dice el artículo 28 de la Ley de lo contencioso: a) Los que tuvieren interés directo en ello». (Los otros supuestos del artículo 28 no nos interesan ahora.)

El artículo 366 de la Ley de Régimen Local y el artículo 118 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, obligan a los Presidentes de las Corporaciones locales y a los Gobernadores civiles que suspendan los acuerdos de aquéllas por infracción manifiesta de las Leyes, a dar traslado de la suspensión a la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial respectiva, en el plazo de tres días.

La sentencia de 16 de octubre de 1959 (21) aclara que, según el ar-

---

(21) Rep. Jurisp. Aranzadi, número marg. 3.607.

título 188 de la Ley de la jurisdicción, puede también interponer el recurso el Gobernador con sólo dar traslado al Tribunal del acuerdo de la suspensión.

Y la sentencia de 9 de marzo de 1960 (22), para justificar el rigor en la exigencia del cumplimiento del plazo de tres días del artículo 188, dice que durante este plazo *se legitima activamente un órgano de la Administración para actuar contra la norma general establecida en el artículo 28 de la Ley, legitimación excepcional que sólo dentro de sus límites puede abrir la entrada al recurso contencioso-administrativo.*

El Gobernador civil actúa hoy como defensor de la legalidad, no como interesado en anular un acto que perjudica a los intereses estatales (23) o de las entidades locales.

Creo, sin embargo, que sería mucho más útil permitirle suspender y legitimarle para impugnar los acuerdos de las entidades municipales que perjudican a la comunidad municipal en su totalidad y no lesionan, en cambio, de manera directa, los intereses de nadie en particular, por lo que ningún administrado puede solicitar de los órganos jurisdiccionales su anulación.

## V. HACIA UN NUEVO FUNDAMENTO DE LAS FACULTADES GUBERNATIVAS DE SUSPENSIÓN E IMPUGNACIÓN DE ACUERDOS MUNICIPALES.

1. Pero antes de estudiar esta última opinión, valoremos la tutela gubernativa de la legalidad en la Administración local, tal como hoy existe o puede existir y como ha quedado expuesta.

¿La posibilidad de que Autoridades gubernativas suspendan actos de las entidades locales atenta a la autonomía de las mismas? Indiscutiblemente. Es una de las formas más intensas de intervención del Estado en la vida local.

¿Pero es esto causa suficiente para condenar la tutela gubernativa de la legalidad en la Administración local?

Antes de contestar a esta pregunta preferiría formular otra.

¿Es suficiente para condenar una intervención estatal comprobar que atenta contra la autonomía municipal? Cuando las circunstancias históricas nos imponen tantas y tan importantes restricciones de la autonomía

---

(22) Rep. Jurisp. Aranzadi. número marg. 852.

(23) Los cuales, según la jurisprudencia (sentencias de 4 de marzo de 1912, 9 de enero de 1926, 5 de marzo de 1948, 18 de junio de 1954 y 8 de octubre de 1955), deben prevalecer sobre los provinciales y municipales.

individual, soportadas ya como cosa natural y lógica, ¿no resulta anacrónico y fruto de un sentimentalismo trasnochado defender a ultranza la autonomía local y oponernos a cualquier intervención estatal en la vida de las Corporaciones locales? ¿No sería actitud más prudente examinar con serenidad cada una de las intervenciones estatales antes de condenarlas a aceptarlas?

La tutela de la legalidad, *tal como está hoy regulada*, se nos aparece sin ningún valor positivo. Suspender e impugnar gubernativamente los actos locales manifiestamente ilegales y no ocuparse de los ilegales, pero no manifiestos, es una cosa sin sentido.

Poder suspender e impugnar gubernativamente, *como hoy ocurre*, todos los actos ilegales, sin más razón que su ilegalidad, es sustituir la iniciativa privada incluso en la defensa de derechos e intereses de los particulares, dejando a los Gobernadores civiles y Alcaldes la libre decisión sobre qué intereses deben defenderse por esta vía extraordinaria.

Esto atenta a la autonomía local sin ninguna justificación.

Por el contrario, las condiciones en las que se desenvuelve la sociedad actual exigen que alguna autoridad responsable y con sensibilidad para los problemas comunitarios se preocupe de evitar los graves atentados a los intereses colectivos para cuyo remedio no se encuentra legitimada ninguna persona particular.

2. Recientemente, el profesor ALONSO OLEA, al dar cuenta en la «Revista de Estudios Políticos» (números 113-114) de un libro de BANFIELD, titulado *The Moral Basis of a Backward Society*, comparaba sus conclusiones con algunas de las observaciones contenidas en la famosa *Mémoire sur les municipalités*, de TURCOT, estudiada por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en el número 33 de esta REVISTA.

El libro de BANFIELD es el resultado de un estudio sociológico sobre los ideales y formas concretas de vida de un pequeño municipio en el sur de Italia, cerca de Potenza. El autor trata de inducir cuáles son los principios generales sobre los que reposa el vivir comunitario, y llega a la conclusión de que la sociedad de aquel municipio es una sociedad «amoral familiar», en el sentido de que cada uno de sus individuos componentes cura y procura única y exclusivamente sus propios intereses y los de su familia, en sentido estricto e íntimo, esto es, los de su esposa e hijos. En él está negada casi de raíz la posibilidad de una acción comunitaria. Los servicios y actividades de carácter general sólo los realizan los funcionarios públicos dependientes del poder central, porque se les paga para hacerlo, y es impensable que sin remu-

neración se preocupe nadie del bien común; más aún: quien así lo haga será tenido por un anormal. «En una sociedad amoral—es uno de los párrafos del libro que destaca ALONSO OLEA—nadie se preocupa del interés del grupo de la comunidad, excepto cuando así convenga a su interés particular».

En la *Mémoire sur les municipalités*, casi dos siglos antes del libro de BANFIELD, se contiene esta afirmación, reflejo, según TURCOT, de la situación del momento histórico: «cada uno no se ocupa más que de su interés particular exclusivo; casi nadie se molesta en cumplir sus deberes ni en conocer sus relaciones con los demás, de modo que en esta guerra perpetua de pretensiones y emulaciones, ..., Vuestra Majestad está obligada a decidir todo por sí misma o por sus mandatarios. Se esperan vuestras órdenes especiales para contribuir al bien público, para respetar los bienes de otros, a veces incluso para usar de los suyos propios».

Recuerdo ahora estos dos textos con el único propósito de destacar que la apatía del administrado hacia los intereses comunitarios es probablemente una constante histórica. Pocos luchan, litigan, en defensa de intereses que no les afectan muy directamente. La ineficacia de las generosas fórmulas de legitimación que estableció el Estatuto municipal de 1924 es buena prueba de ello.

Por esto, desde los albores del Derecho administrativo, las garantías jurídico-administrativas se movieron siempre mediante la fuerza inicial de los derechos e intereses individuales lesionados.

Pero, en el momento presente, el universal y patente movimiento socializador de la vida humana muestra al interés individual como insuficiente elemento propulsor de la defensa de la legalidad. La socialización, en su concepción política clásica, es un fenómeno de conversión de los intereses individuales en sociales y públicos. La colectivización de intereses afecta inevitablemente al núcleo motor de las garantías jurisdiccionales del Derecho administrativo clásico.

Cada día el campo del interés individual es más pequeño; y también cada día los intereses socializados son de mayor trascendencia para todos.

«En la misma medida en que ganó en intensidad el obrar administrativo—dice FORSTHOFF (24)—la perdió el control de la Administración en tanto que puesto en marcha por el interés individual».

Aumentan las decisiones municipales que sin afectar directamente

---

(24) *Tratado de Derecho Administrativo*, I. E. P., Madrid, 1958, pág. 677.

a tal o cual individuo, perjudican o benefician, enormemente, a la comunidad municipal, comprometiendo incluso su futuro. Esto es un hecho que la experiencia diaria nos confirma con facilidad.

Resulta preciso, pues, lograr la nulidad de aquellos actos ilegítimos que lesionen indirectamente a todos, pero directamente a nadie. Si la lesión no es directa e intensa el particular no litigará; por esto es necesario mantener y perfeccionar la facultad gubernativa de suspensión e impugnación de actos municipales ilegales. Pero no de los acuerdos manifiestamente ilegales, ni siquiera los simplemente ilegales, sino de aquellos que pueden ocasionar a la colectividad local un grave perjuicio sin que nadie en particular reaccione contra ellos (25).

Un cambio en este sentido de la finalidad de la facultad gubernativa que hemos estudiado creo que le permitiría cumplir una alta misión (26).

3. El cambio de orientación de la tutela gubernativa de la legalidad debe ir acompañado de una adecuada estructuración de su mecanismo, que podría hacerse sobre estos dos criterios.

Primero: Sólo los Gobernadores civiles deben tener competencia para suspender acuerdos municipales y estar legitimados para impugnarlos ante los Tribunales de justicia.

Segundo: Los Secretarios e Interventores de Administración Local deben dejar de actuar como *escuchas* de ilegalidades municipales en favor de los Gobernadores civiles.

Los Alcaldes no están situados a suficiente distancia de los intereses municipales para poder calibrar la trascendencia de un acuerdo del Ayuntamiento con respecto al interés comunal. Los Gobernadores civi-

(25) El artículo 331, párrafo 2.º, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, permite a los Gobernadores civiles eximir a las Corporaciones locales del deber de notificar sus acuerdos que se refieran a materias de escasa importancia.

Aparece en este precepto una valoración objetiva de la facultad gubernativa que estudiamos. El acto que tiene escasa trascendencia para la entidad local no precisa ser suspendido en sus efectos.

(26) La Ley municipal de 1877 permitía la suspensión de acuerdos, entre otros supuestos, cuando hubiere perjuicio de los intereses generales, y el Estatuto de 1924, cuando aquéllos ocasionaren grave y notorio perjuicio a los intereses generales. Con la solución que propugnamos en el texto no pretendemos, como del mismo resulta, resucitar fórmulas que tan ampliamente legitimarían la intervención estatal en la vida local, pues ésta sólo sería posible cuando a los particulares no les fuera posible impugnar los acuerdos municipales por falta de interés personal y directo. Esta fuerte restricción podría ir acompañada de una limitación de la facultad de suspensión de la ejecución de los acuerdos, exigiendo para ello que aquélla pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación (cfr. artículo 116 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958).

les, en cambio, ya pueden ver el problema con la perspectiva suficiente para, apreciando en su conjunto todas las consecuencias de un acto, suspenderlo y solicitar su anulación cuando perjudique a la comunidad municipal.

En los Alcaldes concurre un doble carácter, delegados del Gobierno y representantes de los intereses peculiares de los pueblos, y pueden contraponerse las funciones de sus dos personalidades. Que el Alcalde, como delegado del Gobierno, suspenda los acuerdos del órgano colegiado que como representante del Municipio preside, es forzar demasiado la contraposición. Ni a los propios Alcaldes les es fácil distinguir con cuidado los dos aspectos de su misión, por lo que no es extraño que empleen la facultad de suspensión de acuerdos como arma poderosa en las mal llamadas luchas de prestigio con los Concejales.

Los Secretarios e Interventores de Administración Local, por su parte, tienen como esencial función asesorar y orientar, con cordialidad y lealtad, a las Corporaciones. Este deber profesional resulta incompatible, o difícilmente compatible, con su obligación de dar cuenta al Gobernador civil de las ilegalidades manifiestas, e incluso quizá de cualquier ilegalidad, porque esto agriará sus relaciones con los Ayuntamientos y terminará por romper toda posibilidad de fecunda colaboración.

Como las entidades locales deben elevar al Gobierno civil copia de todos sus acuerdos, se podría, aprovechando los Servicios de Inspección y Asesoramiento, especializar a un órgano para que examinara y descubriera en los acuerdos aquellas ilegalidades que requieren la intervención gubernativa para evitar perjuicios colectivos.

Para esto habría que modificar plazos, hacer retoques en el procedimiento, etc.

Pero no es preciso que descienda aquí a detalles de estructuración, porque mi propósito sólo ha sido destacar la necesidad de modificar el sentido que hoy tiene la tutela gubernativa de la legalidad en la Administración local y ofrecer unos criterios para llevar a cabo dicha modificación.